

Jorge Morquecho Ibáñez

Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión



Colección Derechos Humanos «P. Francisco de Vitoria»



JORGE MORQUECHO IBÁÑEZ

**INTERVENCIÓN
COMUNITARIA EN
EUSKADI.**

**ACERCAMIENTO A LA
ACCIÓN SOCIAL SOBRE
LA EXCLUSIÓN**



Vitoria/Gasteiz
1999

Este trabajo, que aparece publicado en la Colección de Derechos Humanos “Padre Francisco de Vitoria”, es fruto de una beca de investigación concedida por la institución del Ararteko. No obstante, tanto el trabajo realizado como el contenido de estas páginas deben ser atribuidos a su autor.

© ARARTEKO

© Autor: Jorge Morquecho Ibáñez

Ilustración de cubierta: Inocencio Asarta, *Niños*.

Óleo sobre lienzo, 17,5x24,3 cm.

© Museo de Bellas Artes de Bilbao

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A., Vitoria/Gasteiz

Papel ecológico

ISBN: 84-89776-11-3

D.L.: VI-300/99

A ALICIA

... una montaña no se puede esconder

I. INTRODUCCIÓN	13
II. OBJETIVOS – ÁMBITO – METODOLOGÍA. ...	19
III. EUSKADI ANTE EL ESTADO DE BIENESTAR	27
1. El Estado del Bienestar	29
2. La crisis del Estado de Bienestar	36
3. El tránsito a un nuevo modelo	44
3.1. Dificultades en el proceso de transición	47
<i>a) El envejecimiento de la población vasca .</i>	47
<i>b) La pérdida del dinamismo de la economía vasca</i>	53
<i>c) El paro estructural</i>	56
<i>d) Un saldo migratorio negativo</i>	60
4. Pobreza, exclusión social y sociedad	61
4.1. Precariedad, pobreza y marginación	67
4.2. El análisis de la pobreza. Distintos enfoques.	70
<i>a) La desigualdad social</i>	70
<i>b) Marginación – Inadaptación</i>	71
<i>c) Inclusión – Exclusión</i>	72
5. El perfil de la pobreza y la exclusión social en Euskadi	73
5.1. Las causas de la pobreza	73
5.2. Algunos perfiles de pobreza y de exclusión social	74

5.3. La exclusión social como proceso	77
5.4. Los itinerarios de exclusión social	78
IV. POLÍTICA SOCIAL Y ESTADO DEL BIENESTAR EN EUSKADI	83
1. Política social en Euskadi: algunas tendencias	85
1.1. La necesidad de modernizar la gestión de las políticas urbanas	86
1.2. Intervención a largo y medio plazo a través de políticas estratégicas	88
1.3. Reorientar las políticas hacia la demanda social y la gestión ciudadana	90
1.4. Diseño de todas las políticas desde una política social integral	92
1.5. La focalización de las intervenciones	93
<i>a) En que consiste la estrategia focalizadora</i>	<i>94</i>
<i>b) Modelos de intervención focalizada</i>	<i>99</i>
<i>c) Algunas precisiones</i>	<i>102</i>
1.6. La introducción de principios de política social europea	104
1.7. La acción a través de un sistema público de servicios sociales	106
<i>a) El modelo vasco de servicios sociales</i>	<i>106</i>
<i>b) Evolución del sector vasco de servicios sociales</i>	<i>114</i>
2. La lucha contra la pobreza en la CAV	120
2.1. Evolución y evaluación de las intervenciones	126
3. La iniciativa social en Euskadi	131
3.1. La participación ciudadana	131

a) <i>La política está en el centro de toda actividad</i>	131
b) <i>El tránsito a una acción reivindicativa</i>	136
c) <i>Hacer política desde la calle</i>	138
3.2. El papel de las entidades voluntarias	140
V. INTERVENIR DESDE LA COMUNIDAD	145
1. La intervención social en medio urbano	147
1.1. La estructura de los sistemas urbanos	147
a) <i>Qué es el medio urbano. La estructura urbana</i>	147
b) <i>Los barrios dentro del contexto urbano</i> ...	151
c) <i>El sistema urbano ante la economía informacional</i>	156
1.2. El sistema urbano en el contexto social vasco	159
a) <i>El desarrollo urbano</i>	159
b) <i>Transformaciones en el sistema urbano vasco</i>	162
c) <i>Una particularidad: la degradación del medio físico</i>	164
d) <i>Las ciudades vascas en el marco de la Unión Europea</i>	169
1.3. La urbanización de la pobreza	174
1.4. Estrategias de desarrollo comunitario urbano	177
a) <i>Las políticas de regeneración urbana</i>	177
b) <i>Las políticas de reducción de la pobreza</i>	180
c) <i>La dinamización de los procesos de desarrollo comunitario urbano</i>	184
d) <i>Tendencias europeas para el desarrollo de la acción local</i>	195

1.5. Las redes ciudadanas.....	208
2. La intervención comunitaria	219
2.1. La comunidad, sujeto de la acción social	220
<i>a) Trabajar el sentimiento de pertenencia ...</i>	<i>222</i>
2.2. La intervención comunitaria	224
<i>a) Algunas tendencias históricas</i>	<i>227</i>
<i>b) Modelos que respaldan la atención co- munitaria.....</i>	<i>233</i>
2.3. La intervención comunitaria a largo plazo. ...	238
<i>a) Los planes integrales de intervención co- munitaria: un modelo de participación y organización comunitaria</i>	<i>238</i>
Objetivos a los que aspiran	239
Un paso previo: el análisis de la realidad	241
La sujeción al método científico	247
El trabajo en equipo	248
Dedicar tiempo a la planificación socio- comunitaria	255
Enriquecer la acción con proyectos inno- vadores	257
<i>b) Los planes estratégicos de revitalización comarcal</i>	<i>259</i>
2.4. Los servicios sociales en la comunidad.	261
<i>a) El papel de nuestros servicios sociales de base</i>	<i>265</i>
<i>b) La demanda de servicios sociales en la comunidad.....</i>	<i>266</i>
<i>c) Los servicios sociales de base comuni- taria.....</i>	<i>268</i>
2.5. La inserción social a través de la comunidad	270
<i>a) La dimensión comunitaria de la inserción</i>	<i>270</i>

b) <i>Factores que condicionan el proceso de inserción</i>	272
c) <i>Elementos que intervienen en la acción comunitaria</i>	278
d) <i>Un detalle: el papel de la mujer en la red natural</i>	282
2.6. La animación sociocomunitaria	284
2.7. La participación de la comunidad en los servicios sociales	287
a) <i>Por qué participar</i>	290
b) <i>Ventajas que ofrece la participación social</i>	292
c) <i>Diseñar un proceso de participación social</i>	295
d) <i>Algunos posibles cauces de participación</i>	301
e) <i>El voluntariado social</i>	305
VI. BIBLIOGRAFÍA	309

I. INTRODUCCIÓN

Cuando comencé a escribir en torno a intervención social en Euskadi, allá por abril de 1998, las ideas que me rondaban por la cabeza estaban bastante frescas. Tenía los fundamentos y el objetivo a transmitir meridianamente claros. Desde un principio fui plenamente consciente de que quería compartir las intuiciones, los éxitos y las frustraciones de mi propia, tampoco muy dilatada, experiencia en el contacto con comunidades excluidas. El propósito se me antojaba relativamente asequible y, en cualquier caso, absolutamente satisfactorio para mí como persona. Quería aprovechar la oportunidad de vaciarme, satisfacer mis ansias de aprender y de entender los factores que nos llevan hoy a soportar bajo nuestras espaldas el peso de una sociedad dual, dividida. Era algo que yo veía clarísimo, ni siquiera necesitaba estudiar para entenderlo.

Efectivamente, no hay que trasladarse al tercer mundo para comprobar cómo una enorme sima se abre bajo nuestros pies. A escasos metros de nuestras casas, kilómetros según donde vivamos, se abre una cruel frontera entre la seguridad y la indefensión, entre lo dulce y lo amargo de nuestra sociedad contemporánea. Es el cuarto mundo, que acecha en forma de precariedad y exclusión social, que no conoce de límites por mucho que pretendamos acotarlo, que se empecina en asomarse a las ventanillas de nuestros coches, en chocar con nosotros en los pasos de cebra, en consumir las páginas de sucesos de los periódicos. No es una imagen lejana, sino una realidad cercana, nuestra, que estimula nuestra propia existencia y cuestiona nuestras escalas de valores.

Por lo menos así lo vivo yo. Y he de reconocer que, al principio, no pensaba que transmitir esas cuatro ideas fuera tarea difícil.

Analizadas, destripadas, argumentadas y redactadas, pero sencillas y diáfanas en su esencia. Yo quería que todos supiesen cómo es la pobreza en Euskadi y por qué aún se resiste a nuestras políticas sociales.

Craso error. No basta con tener claro lo que quieres decir, luego, según vas sumergiéndote en el fenómeno a estudiar, a medida que contactas con gente, abres libros, descubres teorías, modelos, pautas, tendencias, recomendaciones... descubres que también tienes que prever el tipo de trabajo que quieres hacer y, sobre todo, a quien lo vas a dirigir. Y he de reconocer que ha sido en esta tarea donde he encontrado enormes dificultades. Aún hoy no tengo del todo claro qué tipo de persona puede leerse las líneas que siguen sin empacho. ¿Profesionales?, ¿voluntarios?, ¿gente que trabaja en comunidades urbanas?, ¿apasionados de los servicios sociales?, ¿meros interesados en el tema? Probablemente sí. Gente de la calle, lamentablemente no. No he conseguido mantener esa sutil superficialidad necesaria para crear sensibilidad. De hecho, retrospectivamente, puede ser un trabajo poco sensibilizador, poco transparente y nada motivante... para una persona que no se haya sentado, por ejemplo, en la plaza de La Cantera en Bilbao y no haya aspirado el penetrante olor de la calle. Será complicado que alguien que no haya encontrado vida en las sucias y grises ruinas de Sestao, o esperanza entre los escombros de Pasaia, comprenda a qué me refiero. Ardua, muy ardua tarea para todos aquellos que pasean por una barriada humilde y no descubren rostros en cada esquina.

Hay chispas que no las crean las palabras, hay actitudes que nacen de sentimientos y hay certezas que no necesitan de argumentos. Nada de lo que yo diga sustituirá la imprescindible y reveladora experiencia de compartir una tarde con una persona que respire la pasión de volcarse en su comunidad. Este libro va dirigido a aquellas personas que ya lo han hecho. A todos y todas las que han abierto la puerta y echado un vistazo en su interior.

Releyendo alguno capítulos, no creo que yo mismo haya logrado traducir a palabras esa llama que llevo dentro. Por eso, si el

lector o lectora de estas líneas las encuentra rudas o ásperas, si en algún momento se atasca, le sugiero que no dude en pasar al capítulo siguiente. No toda la información es útil ni es necesario leer desde el principio para descubrir argumentos válidos, líneas de trabajo, sugerencias, claves o intuiciones.

Por otro lado, haciendo gala de una inusitada falta de tacto, voy a obviar el consabido capítulo de los agradecimientos. Sería fácil empezar por los colaboradores de la institución del Ararteko, pero me hundiría en el fango si pretendiese recordar todas y cada una de las personas que me encontré en el camino según salí por la puerta de la calle Dato. Reconozco que me da miedo olvidar a uno solo, así que lo voy a despachar con un gracias genérico y una confesión: pocas, muy pocas ideas son mías, y las que lo son se las debo, indudablemente, a otros y otras. Gracias.

Jorge Morquecho, diciembre de 1998

II. OBJETIVOS - ÁMBITO - METODOLOGÍA

OBJETIVO

Quizás parezca curioso y probablemente algo innovador, puesto que voy a comenzar el trabajo adelantando la conclusión del mismo. No resulta muy habitual, pero es que las circunstancias que rodean este trabajo desde un inicio tampoco lo son. Las posibilidades que me abrió Fermín cuando me reuní con él la primera vez fueron infinitas. Los derechos humanos son un campo apasionante, con múltiples facetas, cada una de las cuales soporta numerosos enfoques a su vez. Tenía que elegir un tema y volcarme en él, centrarme y sacar todo el jugo que pudiera. Dios mío, que responsabilidad. No tuve más remedio que darme un plazo amplio para compartirla con conocidos, compañeros y compañeras que, literalmente, viven en, por y para la acción social. Quería información de primera mano, contrastar mis percepciones, necesitaba cerciorarme de que mis esfuerzos eran útiles, que, aun antes de empezar a escribir, alguien iba a estar interesado en leerme. Así fue como, sin haber escrito una línea, llegó a mí la conclusión de este trabajo. Curiosamente, sin grandes palabras, muchas veces a través de toscas intuiciones, prácticamente todas las personas con las que contacté coincidieron en apuntar el quid del problema. Es más, creo que se puede resumir en una sencilla frase: *“En Euskadi nos asola un tipo de pobreza que exige el reenfoque de todas las políticas sociales hacia parámetros de intervención comunitaria”*.

Fue mi inspiración y el objetivo de las, espero que poco farragosas, líneas que siguen es intentar, con más o menos fortuna, desentrañar el sentido de esta afirmación y fundamentarla.

En cuanto a la estructura del trabajo, el conjunto del mismo encuentra su coherencia, así hay que entenderlo, en forma de itinerario inductivo (a pesar de que ya he reconocido que comienzo con una hipótesis relativamente contrastada). Partiendo de diversas constataciones relacionadas con la realidad social vasca, he pretendido inferir consecuencias que todos y todas las que nos movemos en este ámbito podamos entender e incorporar a nuestro día a día. Así, el trabajo presenta tres partes bien diferenciadas:

La primera, capítulo tres, reviste la hechura de un análisis de realidad. En ella presento varias notas que ayudan a comprender el contexto actual en clave de problemática social y modelo de sociedad: el Estado de Bienestar y su crisis, los cambios en la estructura social vasca, el tránsito a un modelo nuevo de sociedad, los enfoques que caben en el análisis de la pobreza, el perfil de la pobreza y la exclusión social en Euskadi, etc.

La segunda parte, capítulo cuatro, la dedico a introducir las diferentes líneas de acción sobre la exclusión social que se desarrollan en el entorno vasco: la política social, la intervención a través del sistema público de servicios sociales, la lucha contra la pobreza, la iniciativa ciudadana... en definitiva, cómo respondemos a los problemas sociales y cómo se podrían mejorar estas respuestas.

En la tercera y última parte, capítulo cinco, me centro en desmenuzar la verdadera clave del estudio, el objeto que constituía la hipótesis de trabajo con la que partí desde un comienzo: el medio urbano vasco y la intervención comunitaria como instrumento cualificado de acción sobre el mismo.

Son tres partes independientes –en el sentido de que pueden ser leídas aisladamente– que no obstante están estrechamente vinculadas por un hilo argumental: la necesidad de adaptar las actuales estrategias de bienestar social hacia un modelo de intervención que tome a las comunidades como protagonistas y convierta a las personas en recursos sociales.

Una última nota: no he habilitado un apartado específico para las conclusiones. Siempre he encontrado, quizás sea una paranoia personal, poco gratificante que el autor o autora de un trabajo mastique sus propias observaciones y las vomite resumidas y acotadas. Me parece infinitamente más satisfactorio llegar a conclusiones personales, introducirse en caminos nuevos, contradictorios ¿por qué no? y resistir la tentación de comenzar un libro por el final. Es por ello que, conscientemente, he optado por salpicar todo el libro de suposiciones, deducciones, intuiciones, recomendaciones y conclusiones, que espero no indignen a quien se anime a leerlo.

ÁMBITO

El análisis del conjunto de temáticas descritas pretende ofrecer una visión lo más ajustada posible a la realidad, teniendo en cuenta que no se trata de un mero análisis descriptivo. En este sentido, las referencias a las múltiples iniciativas de acción social que se desarrollan en Euskadi se adhieren a la investigación como testimonios concretos que refuerzan las ideas que se van desgranando. La pretensión del autor, pues, no es tanto analizar sistemáticamente el funcionamiento de las diferentes instituciones y organizaciones que se mueven en el marco de los servicios sociales comunitarios, como recopilar información, teorías, tendencias, reflexiones globales, que ayuden a iniciar caminos relativamente poco transitados.

Con estas acotaciones previas de tipo metodológico, he intentado escribir sobre un país, Euskadi, absolutamente fragmentado, con realidades muy dispares que exigen análisis muy detallados. La exclusión social tiene su propio feudo en cantidad de entornos degradados y desde allí se entiende la intervención comunitaria. Quizás también por eso, he intentado recoger la experiencia vital recopilada en un entorno con el que me encuentre especialmente vinculado: el barrio de San Francisco de Bilbao. Muchas de las ideas que se recogen a continuación vienen inspiradas por la es-

pecial idiosincrasia de un barrio altamente condicionado por la exclusión social, que lucha no obstante por encontrar vías de trabajo que impliquen a todos los miembros de la comunidad.

Inevitablemente, en el acceso a las fuentes, también comprendí con facilidad las importantes consecuencias que el proceso de integración europea está teniendo en nuestras estructuras sociales. En este sentido no faltan las menciones a programas, directivas, instituciones y políticas europeas en clave de acción social en medio urbano, que en mayor o menor medida pueden afectar al conjunto de respuestas vascas a la convergencia socioeconómica que se avecina.

METODOLOGÍA

En cuanto a la metodología seguida para la elaboración del estudio: entrevistas, observación no participante, técnicas documentales, un batiburrillo de técnicas que tienen su reflejo en todos los capítulos. En la mayoría de las ocasiones, el aporte documental, estadístico o teórico, ha venido a corroborar de alguna manera los testimonios recogidos de las personas que viven o trabajan en diferentes ámbitos comunitarios. En este sentido, se ha procedido de acuerdo con las siguientes pautas:

- ✓ Estudio de la documentación institucional más reciente y significativa en la materia, tanto en el ámbito foral (los tres territorios históricos), como autonómico y estatal.
- ✓ Estudio de las directivas y programas de la Unión Europea, así como la información emanada de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y de los distintos Comités en relación a la acción comunitaria y a las políticas urbanas.
- ✓ Entrevistas con trabajadores/as sociales que desarrollan o han desarrollado su profesión en servicios sociales de base de los tres territorios históricos.
- ✓ Entrevistas con personal de los servicios forales con competencias en materia de intervención comunitaria.

- ✓ Entrevistas con personal, profesional o voluntario, de diversas organizaciones que de alguna manera trabajan en el ámbito comunitario en los tres territorios históricos: Bidegintzan, Gazteleku, Berpiztu, Agintzari, Aldaika, Pottoka, Askabide, Atsedén, Goiztiri, Kanean, Kamelamos Adiquerar, Kalé Dor Kayiko...
- ✓ Entrevistas e información recopilada de diversas entidades prestadoras de servicios de animación sociocultural, formación y acción social: Suspergintza, Emankor, Ondoren, EDE Fundazioa, Hezi Kolektiboa, Iturralde Eskola, Hezkide Eskola, ADSIS, Emaus Promoción Social, Edex Kolektiboa...
- ✓ Entrevistas y testimonios recogidos de otras organizaciones institucionales y no institucionales de base social: Euskadiko Gazteriaren Kontseilua-Consejo de la Juventud de Euskadi, SOS Racismo, Plataforma Erreka, Gogoa, Itaka, AVAIM, Sartu, Bagabiltza, Ekipoak Mugitzen, Agiantza, Bizi Alai Taldeak, Euskalerriko Eskautak, Cáritas, Comisión Anti-Sida, Bizitegi...
- ✓ Contacto con algunos vecinos y vecinas de los barrios de San Francisco, Casco Viejo, La Peña, Rekalde, Zorrotza y Otxarkoaga de Bilbao; Altza, Larratxo e Intxaurre de Donostia; Sansomendi, de Gasteiz; Retuerto y Cruces de Barakaldo; Cabieces y Mamariga de Santurtzi; Sestao, Arrasate, Eibar y los municipios de la bahía de Pasaia.
- ✓ Igualmente he contado con una amplia y abundante bibliografía sobre áreas de intervención social que detallo en el último capítulo.

Finalmente, me gustaría apuntar que, en las hojas que siguen, testimonios, reflexiones y opiniones se entremezclan continuamente con datos, teorías y estadísticas. Es un método poco ortodoxo y definitivamente nada tradicional: investigación y ensayo se amalgaman en un mismo cuerpo, de forma que las riquezas de ambos colaboran a clarificar el mensaje. De alguna manera, al intentar que las aportaciones individuales sean sancionadas por

las reflexiones teóricas, he querido desarrollar una investigación que no sólo constata las realidades, sino que también aporte las posibles soluciones. Aspiración un tanto pretenciosa, quizás, pero que, reconozcámoslo, deja un poso de satisfacción en el autor.

III. EUSKADI ANTE EL ESTADO DEL BIENESTAR

1. EL ESTADO DEL BIENESTAR

Cuando hablamos de Estado de Bienestar estamos haciendo referencia a uno de los grandes pilares sobre los que se asienta el estado contemporáneo, a un modelo implantado en nuestra sociedad occidental y generalizado en los países más desarrollados del mundo durante los últimos cuarenta años. Gestado entre las crisis de principio de siglo que culminaron con la cruenta II Guerra Mundial, vino a nacer un consenso generalizado en la idea de que el Estado, como organismo, debía asumir el protagonismo en la reconstrucción de las cotas de bienestar social alcanzadas en los años previos. Paralelamente, se argumentaba que el Estado tenía que extender sus responsabilidades hasta los últimos rincones de la vida social de cada nación, lo cual contribuyó a difundir entre población y clase dirigente la confianza en su capacidad intrínseca para resolver los problemas de crecimiento económico e integración social que se avecinaban. Muy en el fondo, la esencia intrínseca del Estado de Bienestar reside en la confianza, y así ha funcionado en el contexto vasco y en nuestro entorno más inmediato, tanto en España como en Europa.

Por otro lado, y de forma paralela, el afianzamiento e institucionalización de una iniciativa social obrera, organizada sobre la base del principio de previsión social frente a los riesgos de enfermedad, paro, invalidez, etc., propició el desarrollo y crecimiento de una institución que venía de atrás¹ y que soportó el crecimen-

(1) La primera manifestación reconocida de la Seguridad Social se produce en la Alemania de Bismarck con el inicio de los seguros sociales en 1881.

to del Estado de Bienestar: la Seguridad Social. Situada en un inicio como alternativa a la beneficencia, el tránsito de una seguridad social para los trabajadores, a una seguridad social para todos los ciudadanos trae la consolidación definitiva e incuestionable del Estado de Bienestar. Los derechos derivados de la seguridad social (pensiones, sanidad, desempleo), junto a los servicios sociales (educación, cultura) y otros servicios públicos aplicados al conjunto de la ciudadanía –y no sólo a los trabajadores–, convertirán el bienestar social en el sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas.

Desde entonces nuestro Estado de Bienestar, el eje sobre el cual se articula todo el sistema de protección social, ha venido caracterizándose por tres elementos distintivos:

✓ **El intervencionismo**

Un intervencionismo estatal –mejor digamos que público, puesto que en Euskadi, la administración vasca no estatal ha colaborado en esta función en el ámbito de sus competencias– controlador de diferentes aspectos de la vida de las personas, especialmente en lo que respecta a la actividad económica y social del país. En la práctica supone que el mercado funciona libremente según sus propias leyes, si bien la administración se encarga de superponer determinados organismos de base pública a fin de garantizar una gestión responsable y equitativa conforme a criterios de interés general.

Hoy todos los ciudadanos tenemos el mismo derecho a alcanzar una cierta cota de bienestar. Por eso, en la medida en que existen colectivos que no pueden acceder a esas cotas, el Estado, mediante la intervención, pone en marcha un conjunto de mecanismos correctores. Generalmente éstos actúan sobre el medio social y económico, especialmente sobre los problemas sociales, es decir, sobre las necesidades y sobre todos aquellos aspectos que las generan. Son acciones de tipo macrosocial que, en su mayoría, pretenden hacer realidad el

bienestar social a través de una acción transformadora, sistemática y técnica.

Resumiendo, el Estado se compromete a mantener una estabilidad económica, controlando los ciclos de crisis de la economía mediante programas públicos. Así lo hace cuando interviene sobre áreas como la vivienda, el empleo, la educación, la sanidad y, fundamentalmente, la economía: precios públicos, regímenes fiscales –política redistributiva–, política de infraestructuras, legislación restrictiva o estimulante, monopolios públicos, estrategias de empleo, etc. Eso sí, la iniciativa privada –empresarial, se entiende– se mantiene como bien jurídico por encima de todo, por lo cual es siempre estimulada y salvaguardada de toda injerencia restrictiva.

✓ **La democracia participativa**

Este principio supone que la participación del conjunto de la población en los procesos de génesis política, legitima al Estado en el cumplimiento de todas sus atribuciones. El Estado actúa, se inmiscuye, pero en cualquier caso lo hace en el ejercicio de las atribuciones que, tácita o expresamente, le hemos otorgado todas y todas. Es nuestra participación a través de elecciones, referéndums, plataformas y, sobre todo, partidos políticos, la que otorga al Estado el reconocimiento social.

No obstante, esta legitimidad a través de la participación no se da tal cual. Algunos autores² hablan de la existencia de una cierta tensión entre las corrientes ideológicas predominantes en el seno del propio Estado: capitalismo y socialdemocracia. Estas resistencias surgen de una contradicción básica: mientras las previsiones constitucionales (sobre todo las derivadas de la acepción social del Estado) hablan de intervencionismo,

(2) Joaquín García Roca, Jordi Estivill o Gaietà Sala han hablado de ello. También José Luis Calleja, Giulio Girardi, José María Mardones o Leonardo Boff entre los teólogos.

garantía, igualdad, solidaridad, etc., el neocapitalismo sobre el cual se asienta el sistema precisa de una libre circulación de bienes y mercancías sin restricción de ningún tipo. En la práctica –y esto se está viviendo así– se produce una incoherencia formal que hasta ahora se ha intentado salvar dejando al margen del juego participativo los resortes de producción económica. Éstos serán justos o injustos, es discutible, pero son intocables.

Pero dejando de lado este aspecto, nuestro Estado, el occidental contemporáneo, dibuja un modelo participativo que arbitra fórmulas más o menos originales de intervención popular en la vida política. Las más genuinas son el sistema electoral y la máquina partidista, pero, indudablemente, ni son ni debieran ser las únicas. En Euskadi, precisamente y a pesar de la tradición de llevar todos los problemas a un terreno político, aún queda mucho camino por recorrer en este sentido. No hay que olvidar que no tenemos ni veinte años de proceso democrático (formal).

✓ **La política social**

Es la segunda legitimación del Estado de Bienestar. La población cree en el modelo de Estado en la medida en que se le permite participar en la creación del marco general de cobertura, pero sobre todo en la medida en que puede confiar en que sus necesidades serán satisfechas, porque serán escuchadas.

De esta manera el Estado incide sobre los problemas sociales de personas a través de programas de bienestar social y medidas normalizadoras. Así culmina un proceso de superación de políticas sociales marginales, cuyos antecesores en el tiempo (gremios, beneficencia, filantropía, caridad) generaron en unos casos una sobreprotección paternalista y en otros una marginación institucionalizada. Con la política de bienestar social se desarrollan e institucionalizan definitivamente los principios de prevención, universalidad, redistribución, participación, promoción de la autonomía personal e integración

social, apareciendo las estrategias de acción positiva para la igualdad de oportunidades. Es el nacimiento de la política social, entendida como acción transformadora y participativa, integral e integrada en el resto de las acciones del Estado.

La polémica viene surgiendo desde el momento en que el Estado ve chocar los principios y preceptos emanados de su acepción “social” con los que se derivan de la necesidad de orientarse hacia el crecimiento económico y hacia las necesidades del mercado. Efectivamente, comprobamos como, en algún momento, los presupuestos destinados a protección social pueden haberse visto –y verse en un futuro– amenazados por ciertas dinámicas de inversiones públicas o de recorte del déficit en el marco de la convergencia y la competitividad. El principio económico por excelencia es el que parte de la constatación de que los recursos son escasos, y esto lo hemos visto en Euskadi.

No obstante, por ahora está relativamente asumido que, en mayor o menor medida, el Estado Social continúa asumiendo el alivio de las desigualdades provocadas por el modelo económico imperante, aunque no lo cuestione en ningún momento (recalcamos que la organización de la producción económica, el motor de la economía según el modelo keynesiano, es intocable, puesto que alimenta todos los sistemas).

Asumidos estos pilares básicos, el afianzamiento del Estado de Bienestar también exige un soporte compuesto por ciertas instituciones de integración social cuya evolución marcará la cohesión social y los límites de crecimiento y desarrollo de una determinada sociedad. En definitiva, se configura un sistema apoyado sobre tres subsistemas esenciales³:

- ✓ **La familia.** El modelo familiar de las clases medias aparece como la primera y más importante institución socializadora y

(3) Siguiendo las conceptualizaciones de Miguel Laparra, Mario Gaviria y Manuel Aguilar.

un elemento clave en los procesos de integración. Por un lado facilita el acceso genérico a los recursos sociales, por el otro añade un volumen serio de trabajo no mercantil y de mecanismos de apoyo social informal. También es la estructura que permite el acceso de las personas que no participan en el empleo asalariado (amas de casa, ancianos, inválidos y niños) a una seguridad social y a un papel socioeconómicamente significativo. Hoy, gracias a la superación del modelo tradicional de familia nuclear, la solidaridad familiar se recicla y transforma, aunque se mantiene como unidad elemental para la socialización de los hijos y para el cuidado de las personas con dificultades de autonomía.

- ✓ **El empleo por cuenta ajena.** El Estado de Bienestar refuerza el papel del empleo como factor de integración social, hasta el punto de convertirlo en el mecanismo de inserción por excelencia. Esto exige una estabilización, una regulación legal y una remuneración por encima del nivel elemental de subsistencia, que garantizan las distintas normativas orgánicas del Estado. Su capacidad para aportar seguridad a la existencia de las personas lo convierte en la base de la ciudadanía social.

- ✓ **El sistema de protección social.** Se considera una extensión de las relaciones de integración creadas por el empleo y actúa a modo de remuneración indirecta dirigida a elevar los estándares de vida (sanidad, política social de vivienda, sistema educativo, etc.). Asimismo, incide en la misma estabilidad del empleo, sustituyendo el salario cuando éste falla (pensiones por jubilación e invalidez, prestaciones por desempleo, bajas). Hoy los sistemas de protección social se construyen como auténticos derechos sociales, que complementan y aseguran el acceso al consumo (tampoco hay que desdeñar la capacidad integradora de este fenómeno de masas). El acceso generalizado a la educación, la cobertura sanitaria, la garantía de unos ingresos estables, junto con la vivienda, el automóvil

y los electrodomésticos son en nuestra sociedad señas inequívocas de identidad de la ciudadanía plena.

Éstos son los pilares de un sistema de garantías que parece dejar la resolución de todos los problemas y conflictos en manos de las instituciones públicas. De alguna manera vienen a crear un panorama ante el cual el protagonismo y consolidación del Estado de Bienestar se convierte en la única vía adecuada para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Ante esta tesitura, al aparato público no le queda otra salida que aumentar su estructura y elevar el gasto social en proporción al P.N.B. (Producto Nacional Bruto).

Nuestra sociedad vasca, siguiendo las líneas heredadas por los planteamientos socialdemócratas del centro y norte de Europa, ha generado este conjunto de mecanismos propios para la satisfacción de necesidades sociales. Es difícil situar en el tiempo el nacimiento de este tipo de organización social. Si bien los principios políticos que lo inspiraron nos emplazan a varios momentos históricos: Keynes, Marshall, Beveridge..., no hay un modelo único en forma, grado de desarrollo o complejidad. Cada estado y cada contexto social presenta un conjunto de singularidades propias de su idiosincrasia. En nuestro caso, circunstancias ligadas a una dictadura de cuarenta años, y a un proceso de transición política relativamente agitado.

Es cierto que Euskadi, y España en general, lleva bastantes años de retraso en el desarrollo de un modelo ya consagrado por las sociedades evolucionadas. Pero, aun así, no deja de ser innegable que los avatares, las aguas revueltas por la que navega hoy el Estado de Bienestar, forman parte de un fenómeno consustancial a los países de nuestro entorno. La necesidad de conjugar con un cierto tino principios sociales asumidos por todos y todas, y urgencias surgidas del nuevo escenario mundial, marca el advenimiento de una crisis que nos afecta a todos: la crisis del Estado de Bienestar.

2. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

En el acercamiento a los aspectos definitorios del entorno social vasco, resulta imprescindible mencionar seis críticas al sistema que explican de alguna manera su agotamiento en el cumplimiento de algunos fines.

- ✓ Por un lado se habla de una *crisis ideológica*. El Estado de Bienestar ha dejado un profundo vacío ideológico en la sociedad vasca, motivado por la prevalencia absoluta de las tendencias socialdemócratas dentro del campo de la política social. Paralelamente, la aglomeración de intereses privados con aspiraciones de acceso al poder (grupos de presión que, a diferencia del modelo americano, no han encontrado otra vía que el sistema de partidos) ha provocado una inequívoca dispersión ideológica que, unida a la tradicional atomización del panorama político vasco, ha conducido a la generalización de una visión excesivamente funcionalista de la vida social.
- ✓ También se habla de *crisis política* en el sentido de *ingobernabilidad* de las instituciones. La expansión del aparato administrativo –y su desmembramiento– ha originado unos ciertos escollos en la función directiva de las variadas administraciones vascas. Es cierto que los foros políticos están bastante sobresaturados debido a cuestiones relacionadas con otros temas, pero es que, además, parece que no cuentan con el apoyo social de la ciudadanía.
- ✓ De todas formas, la gran grieta en el sistema viene provocada por la *crisis económica*. Desde la crisis del petróleo de los setenta⁴, que supuso un freno al desmesurado crecimiento eco-

(4) En aquella época, la subida del precio del crudo debilitó considerablemente las balanzas de los países importadores (todos los europeos, y por ende todos aquellos en los que el Estado de Bienestar se encontraba bien asentado), provocando una subida de la inflación y una revisión a la baja de los niveles de protección. Si la crisis fue importante en todo el mundo, en España, y concretamente en Euskadi, lo fue aún más, tanto por los niveles

nómico que venía aconteciendo, no ha dejado de cuestionarse la capacidad del ente público de financiar los niveles de gasto público necesarios para cumplir sus fines. Gasto público, que es sostenido, eminentemente, a través del “esfuerzo fiscal” de los ciudadanos⁵. Si bien en un primer momento éste no es del todo mal recibido (ya que se compensa con más prestaciones), llega un momento en la presión fiscal alcanza un techo psicológico que provoca una resistencia políticamente difícil de digerir. Es entonces cuando la administración se ve obligada a introducir cambios de ritmo que desequilibran la balanza por el otro extremo.

- ✓ Por otro lado está la *crisis de legitimidad* que ya mencionábamos anteriormente. La ciudadanía, especialmente aquellas personas que en algún momento han necesitado hacer uso de las prestaciones garantizadas, no ha visto satisfechas sus peticiones y, como consecuencia, viene protagonizando fenómenos de presión social que, en ocasiones, llegan a cuestionar las mismas bases del sistema. Cada vez más, se ha introducido en la sociedad un debate sobre la frontera entre la responsabilidad del Estado y la del individuo.

../.. de endeudamiento alcanzados como por la demora en las políticas de ajuste (que en el caso de Euskadi venían mediatizadas por un proceso de transición económica que ante todo requería paz social). En definitiva, una crisis que metió el miedo en el cuerpo, que condicionó negativamente la política de inversión en infraestructuras y que terminó por desequilibrar el sistema.

- (5) El indicador de esfuerzo fiscal resulta de dividir la presión fiscal (medida por el gasto público sobre el Producto Interior Bruto) entre la renta per cápita relativa por la tasa de ocupación. Utilizando este indicador, Joaquín Trigo y Mercedes Pizarro han elaborado un estudio que muestra como el esfuerzo fiscal español ha sido durante 1998 uno de los más altos de Europa (0,65), sólo superado por Grecia (0,68), Portugal (0,71) y Suecia (0,66). Un nivel que sigue una trayectoria descendente desde 1994, pero que sigue manteniéndose en unas cotas elevadas: cada español ahorraría hoy 400.000 pesetas al año si tuviera el mismo esfuerzo fiscal que un alemán o un inglés.

Fuente: *Cinco Días*, 1998.

- ✓ Gran parte del problema tiene su origen inmediato en una *crisis fiscal*, es decir, los recursos financieros del Estado (aquí encarnado principalmente por el Gobierno Vasco y las diputaciones forales) son insuficientes para hacer frente a un ingente gasto público que tiende a crecer continuamente, a medida que los modelos de protección social se perfeccionan y se acercan a la realidad europea.
- ✓ Finalmente, algunos autores hablan, en general, de los objetivos esenciales inalcanzados por el Estado, especialmente de la imposibilidad de garantizar los derechos humanos de sus administrados: libertad, seguridad, igualdad de oportunidades, libre acceso a los medios de producción, etc.

Siendo todas estas cuestiones de candente actualidad, sin embargo, una de las más grandes grietas (si no la más grande) del sistema imperante ha sido el mismo cuestionamiento del modelo. Lo que Clauss Offe llamaba hace unos años la “crisis en el manejo de la crisis”, y que la mayoría de los autores han aceptado en bautizar “la crisis total del Estado de Bienestar”.

En plena sacudida del sistema, el Estado ha optado por intentar disminuir la sobrecarga a que se ha visto sometido. Para ello ha utilizado múltiples caminos: reducir las prestaciones sociales, desviar cometidos al libre mercado, desmontar los servicios públicos, restaurar ciertos mecanismos de libre competencia... Esto ha provocado que los gobiernos comiencen a ser impopulares, momento que ha aprovechado una ciudadanía que hasta ese momento confiaba en el modelo (muchas veces liderada por los intelectuales), para empezar a cuestionarse la viabilidad de la estructura creada: la crisis de legitimidad llega, pues, al propio Estado.

Concebido como una fórmula conciliadora de las tendencias aparentemente contradictorias de los intereses del capital (su reproducción) y de los no capitalistas, el Welfare se ha venido moviendo en el filo de la navaja, amparándose en procedimientos de intervención política en la economía. Lamentablemente, la verti-

ginosa escalada de crecimiento económico y prestaciones sociales originada a mediados de siglo, comenzó a ceder en el momento en que dejaron de cumplirse las dos premisas fundamentales del sistema: el pleno empleo y el crecimiento económico sostenido. La primera de ellas mantenía en unos mínimos aceptables la demanda de protección social y comenzó a resquebrajarse a principios de los ochenta⁶; la segunda permitía obtener los recursos necesarios para hacer frente a dichas demandas.

Llegados a este punto nos encontramos en una situación de brutal contradicción entre las demandas sociales (cada vez más coherentes y precisas, fruto de las conquistas sociales y del avance de la humanística y de las ciencias sociales en nuestro entorno) y las necesidades del sistema capitalista imperante (bajos tipos de interés, reducción de costes laborales, reducción del gasto público, tasas de beneficio razonable, posibilidad de reinversión, etc.). La lógica del mercado nos ha llevado en Euskadi a reducir las plantillas, reconvertir las grandes empresas, bajar los niveles de cobertura de las clases no productivas⁷, etc. Mientras tanto, la lógica de la crisis arrasaba las localidades de

(6) En Euskadi ya traíamos la herencia de la crisis mundial de los setenta. No obstante fue a principios de los ochenta cuando los procesos de reconversión industrial atacaron la línea de flotación de la economía vasca y minaron los cauces de reproducción social de las localidades más dependientes de dicho modelo.

(7) Y este proceso ha acaecido tanto en Euskadi como en España. Basta un ejemplo: en el Estado, el gasto en prestaciones de paro –comenzó a descender en 1994– ha bajado ya desde el 3,14% al 1,8% en términos de Producto Interior Bruto (PIB). Cifra que se sitúa por debajo de la de 1980, cuando la tasa de paro según la Encuesta de Población Activa (EPA) era del 11,5%, frente a la del 18% actual. Es, además, una de las cifras más bajas de Europa, pese a tener España la tasa de paro más alta con diferencia. En este sentido, la tasa de cobertura de paro se sitúa hoy en torno al 50% (47% en Euskadi). Según fuentes sindicales esta cifra caería al 25% aproximadamente si se tiene en cuenta la cifra de paro que arrojan las encuestas, que casi duplica la registrada en el INEM.

Fuente: *UGT y Ministerio de Trabajo*, 1998.

economía eminentemente industrial (margen izquierda del Nervión, Bahía de Pasaia), precarizando el empleo (afectando a los menos preparados), excluyendo del sistema productivo a personas demasiado jóvenes, aumentando las funciones de la familia –e inevitablemente de la mujer– como elemento de protección de sus miembros y atrayendo la pobreza y la marginación hacia entornos progresivamente degradados. Estos conflictos sociales de nuevo cuño chocan de frente con las soluciones que se plantean para la crisis: recortes en las ayudas sociales, procesos de privatización de las prestaciones sanitarias, endurecimiento de los requisitos de acceso al sistema de protección (períodos de carencia, tiempos de cotización, tasas para servicios gratuitos), cuestionamiento del Pacto de Toledo, etc. No sólo ataques desde las instituciones, también desde los medios de comunicación y desde la propia ciudadanía, agobiada por el peso de los desfavorecidos. Las clases medias, que son las que mantienen estos servicios en Euskadi, se preguntan por qué deben seguir sufragándolos con elevados impuestos, si saben que no van a poder tener acceso a ellos. El debate está abierto.

A pesar de este análisis catastrofista, hay que reconocer que el modelo de Estado de Bienestar ha funcionado en Euskadi durante prácticamente tres décadas, produciendo una considerable estabilidad en los niveles medios de calidad de vida alcanzados. Quizás, el avance más relevante ha sido la institucionalización de los derechos sociales, es decir, el derecho de todo vasco a recibir determinadas prestaciones y servicios, que garanticen “desde un mínimo de bienestar económico y de seguridad hasta el derecho de compartir la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los niveles prevalentes de la sociedad” (Marshall). En realidad han sido determinados acontecimientos históricos los que han llevado a cuestionar la viabilidad a largo plazo de dicho modelo. Desde mediados de la década de los setenta, pero sobre todo a partir de los ochenta, parece cierto que la población en general ha dejado de confiar en el sistema como ente capaz de solucionar sus pro-

blemas sociales⁸. Hoy, no sólo las familias vascas con ingresos por debajo de la media, también las clases protegidas de la crisis consideran sus estándares de vida insuficientes⁹.

Ciertos autores y, fundamentalmente, algunos políticos, tachan estas apreciaciones de catastrofistas y prefieren hablar de pequeñas convulsiones del sistema, que de ningún modo pueden llegar a cuestionarlo. Apoyan sus tesis en que las modificaciones que los gobiernos se han obligado a plasmar en los sistemas de protección social, no son cuantitativa ni cualitativamente significativas, en la medida en que no han provocado el rechazo masivo de la población ni un cambio radical del modelo político.

En cualquier caso, a pesar de que es un panorama inequívocamente vasco, se trata de una experiencia compartida, si bien con peculiaridades y matizaciones propias, por la gran mayoría de países occidentales (y bastante trabajada en el ámbito de la Unión Europea). En este sentido las soluciones apuntadas son diversas. Las versiones americana y japonesa de la crisis han optado, claramente, durante la pasada década por la reducción drástica –el giro a la derecha– de las prestaciones de tipo social. En Europa se ha

(8) España ocupa hoy por hoy una de las posiciones más modestas –la tercera por la cola– en el índice de gasto que los socios de la Unión Europea dedican a protección social (444.827 ptas/persona en 1995, frente a los 1,4 millones de Dinamarca o los 1,16 de Suecia). Son datos muy reveladores si, al realizar el desglose de los gastos, atendemos al hecho de nuestros gestores asignan a la protección sobre enfermedad e invalidez un enorme porcentaje del total de los gastos (37,5%, ligeramente superior a la media comunitaria, establecida en torno al 36%).

Fuente: *Eurostat*, 1998

(9) Un 45% de las familias asegura hoy que su situación económica ha empeorado ostensiblemente a lo largo de la última década. Y no sólo en lo referido a rentas. Prácticamente todos los indicadores de la situación económica han evolucionado negativamente: las restricciones económicas, que afectaban al 36% de las familias, han aumentado hasta el 47%; la inestabilidad de los ingresos ha subido del 20% al 23%, y la consideración de los ingresos como insuficientes ha pasado del 46% al 48%.

Fuente: “*Encuesta de Condiciones de Vida*”, *EUSTAT*, 1995.

producido un proceso de tendencia similar¹⁰, pero altamente condicionado por tensiones de tipo político, fundamentalmente electorales, que han ido ralentizándolo. Las convulsiones provocadas por el proceso de integración europea han contribuido a solaparlo en muchas ocasiones, cuando no a justificarlo en aras de una imprescindible convergencia¹¹. En Euskadi, una vez que la crisis ha comenzado a remitir, nos hallamos en un momento clave. Una época de cambios en el plano socioeconómico, en la cual nuestros gestores buscan un hueco en modelos de producción de bienes y de riqueza alternativos a los tradicionales.

Por otro lado se puede decir que últimamente se observa una tendencia de los discursos políticos a “recuperar la democracia”. Nuestra democracia liberal sufre esa radical contradicción: como soberanía popular, busca frenar el poder y la riqueza de las clases oligárquicas, arrancándoles transformaciones de tipo social y redistribuyendo sus bienes; como paradigma de la libertad individual, permite que fuerzas inherentes al sistema erosionen continuamente el modelo democrático. Éstas son principalmente la concentración del poder económico en manos de unos pocos (poderosos en el ámbito local, pero a veces también mundial por los efectos de la «aldea global») y la concentración del poder político

(10) Las medidas adoptadas han sido de tres tipos: endurecimiento de las condiciones para tener derecho a prestaciones, alargamiento del período de cotización necesario para recibirlas y, por último, reducción del período de derecho a percibir las prestaciones. Remedios bastante cuestionables en la medida en que olvidan que el crecimiento económico se asienta en el gasto y que éste no es posible sin el capital humano. Es decir, la política social también contribuye al crecimiento.

(11) Los gastos en protección social de la Europa de los quince van menguando progresivamente en términos relativos: en 1995 equivalían al 28,4% del PIB conjunto, cuando un año antes equivalían al 28,6% y en 1993 al 28,9%. En España era del 21,5% en 1995. Estos gastos desempeñan un papel fundamental en la estabilidad política, la cohesión social y el progreso económico. Si bien las necesidades básicas siguen siendo las mismas, el contexto socioeconómico ha cambiado, razón por la cual es preciso adaptar los sistemas.

en las figuras institucionales y gubernamentales de la administración. Estamos ante una contradicción que alimenta la búsqueda de nuevos resortes democráticos a través de tres procesos:

- ✓ La participación de la población vasca en las grandes opciones políticas (la llamada “democracia de acción directa”) mediante el sufragio.
- ✓ La actividad y presión de nuevas fuerzas democráticas, que se traduce en la presencia, cada vez más palpable, de diferentes movimientos sociales al margen de la organización propia del partido político (incluso, frecuentemente con modelos alternativos creativos e innovadores – asamblearios, etc.–), movimientos que se hacen presentes en la vida sociopolítica para reclamar derechos colectivos, para testimoniar sobre modelos utópicos de organización social, para reivindicar la plena participación del ciudadano y la ciudadana en la vida política. ¿Existen cauces suficientes para la participación de estos colectivos?
- ✓ La lucha por mayores cotas de autonomía dentro de la organización superior: el Estado. Aquí se incluyen nuestros movimientos nacionalistas y regionalistas, pero también, quizás no se le haya prestado tanta atención, fuerzas locales que toman como base específica la comunidad. Hay que prestar atención a estas tendencias, porque sus líderes, fuerzas y recursos son endógenos, siempre inherentes a la propia comunidad (y ahí radica su riqueza).

El primer proceso está claramente mediatizado por la valoración propia de la ciudadanía con respecto al valor de su voto. El alejamiento de la toma de decisiones, el monopolio de la gestión de los programas, la globalización de los procesos de elección política, las listas cerradas, fenómenos y experiencias de fraude, corrupción, clientelismo..., terminan por separar definitivamente al ciudadano de la esfera política. La fina y suave trama democrática tejida por el derecho a sufragio pierde consistencia. Es decir, la posibilidad de modificar las tendencias ideológicas de un equi-

po gestor (clase política y gobierno) mediante el voto ha dejado de constituir un aliciente democrático en Euskadi. Los programas son prácticamente similares, traducido en medidas concretas lo único que cambia es la polarización ideológica formal: españolismo frente a nacionalismo. ¿Se nos ha hurtado el verdadero debate político?

Está claro que son los otros dos fenómenos, infrautilizados y subdesarrollados en lo que a cobertura legislativa se refiere, los que en Euskadi asumen la responsabilidad de la búsqueda de nuevos cauces de democracia real y participativa.

3. EL TRÁNSITO A UN NUEVO MODELO

La crisis del Estado de Bienestar, aunque meridianamente clara y manifestada de muy diversas formas, no ha traído aparejada una transferencia de servicios sin más o un desmantelamiento progresivo. El estado de las cosas, el camino recorrido y las expectativas sociales lo ponen de manifiesto. Quizás por eso sea más conveniente hablar de una reestructuración más o menos sistemática del modelo de Estado. La crisis, en este sentido, ha tenido un efecto de replanteamiento acerca del papel que los diferentes elementos de la estructura social tienen que jugar en la gestión del Estado.

Las posturas más coherentes son las que hablan del tránsito a un nuevo modelo social y político caracterizado por una gestión corresponsable y plural del Estado de Bienestar (Johnson, Giner, Rodríguez Cabrero) por parte de instituciones públicas, sociedad civil, mercado e iniciativa social. Plantean compartir el bienestar para poder extender los derechos sociales mediante la democratización de su gestión. El Estado, tras un repliegue estratégico, cede su protagonismo y devuelve a la sociedad lo que ésta le confió, colaborando de esta manera en el advenimiento un nuevo modelo: el Estado Social.

En una línea bastante parecida, resultan clarividentes las tesis de García Roca, según las cuales es necesario distinguir entre

Estado Social y Estado de Bienestar. Mientras este último tiene como eje básico el crecimiento económico cuantitativo a través del fomento del consumo, el Estado Social tiende a la mejora de la calidad de vida utilizando como instrumento básico la solidaridad y la redistribución de la riqueza. Ambos modelos aspiran a vehiculizar coherentemente los mandatos constitucionales, si bien ponen el acento en diferentes caminos para lograrlo. Según este autor podríamos estar asistiendo a la crisis del Estado de Bienestar, estando más vigente que nunca el Estado Social.

Parece una teoría aceptable y adaptable a la realidad vasca, en la medida en que explica las dificultades de coordinación existentes entre la amplia cobertura legislativa y teórica que ha experimentado el ámbito de lo social¹² -y sus demandas- y el déficit de recursos que sufrimos.

El Estado Social como alternativa al modelo actual de Estado viene a introducir una democratización de las variables económicas, en un impulso hacia la igualdad. Propone el tránsito de un régimen de protección social basado en la actividad productiva (principalmente en las rentas del trabajo) a otro que asegure la redistribución de los recursos en función de las necesidades sociales. Dado que la cobertura se asienta sobre el trabajo, en entornos como el vasco, la crisis del mercado laboral determina la crisis del sistema en su conjunto. Resulta necesario, pues, incidir sobre políticas sociales estructurales: creación de empleo, formación profesional, incorporación de la mujer al mercado laboral, integración laboral de los discapacitados, reducción de la jornada laboral, reparto del trabajo, etc. El Estado Social apunta a soluciones más creativas, directamente relacio-

(12) Tenemos una preciosa y considerablemente avanzada trayectoria en lo que a leyes de servicios sociales (1982, 1996) se refiere. A ellas se une legislación sobre fundaciones (12/94), asociaciones (3/88), exclusión social (12/98), voluntariado (17/98), planes integrales de lucha contra la pobreza (28/89, 2/90...), etc., aunque aún quedan sectores vírgenes, como el de infancia y juventud. Eso en el ámbito vasco, pero también en el estatal (13/82, 21/87, 4/92, 1/96, etc.).

nadas con recursos sociales hasta ahora infrautilizados, como la participación social.

La participación de todos y todas en la gestión del poder no puede limitarse al derecho electoral. La democracia formal no tiene sentido sin una democracia sustancial que introduzca también –y de forma definitiva– la socialización del poder, la responsabilidad ciudadana, la iniciativa social, la garantía de unos derechos que vayan más allá de la cobertura de necesidades primarias, que incluyan –no es una utopía– el derecho a la autorrealización de las personas. El Estado Social hereda de esta forma la tradicional crítica a la instrumentalización del poder: frente a la desigualdad de los centros de poder económico opone una redistribución del poder político; frente a la desconfianza ante el sistema de partidos políticos propone un movimiento político de base social.

En ningún momento se pretende que desaparezca la acción social del Estado, sino más bien estimular la función de éste como promotor y favorecedor de la iniciativa social. Para alcanzar este pluralismo del bienestar social es necesario, a su vez, que la ciudadanía asuma como propios los intereses de la colectividad, y no únicamente los suyos, también los de las clases desfavorecidas. No es tan sencillo como parece, como ya hemos mencionado anteriormente, la crisis no genera precisamente solidaridad, sino individualismo y descomposición del tejido social. Esto conlleva un enorme esfuerzo en iniciativa, imaginación y creatividad institucional en la promoción de la participación. Tampoco se trata de que la iniciativa social recoja sin más todo el lastre del que el Estado se va deshaciendo. La piedra de toque es la corresponsabilidad: cada sector contribuye desde sus potencialidades a la mejora del Estado de Bienestar. No obstante, en la transición a este esquema, existe un peligro que ya comienza a verse en ciertos sectores de acción social: el retorno hacia doctrinas liberales, en las que el mercado cubre exageradamente el espacio que el Estado cede “generosamente”. No conviene olvidar que el mercado, a pesar de su probada eficacia y rentabilidad, también genera desequilibrios muy difíciles de regular, sobre todo en cier-

tas áreas no lucrativas. No se trata de asumir o delegar sin más, sino de compartir responsablemente.

El mayor reto de la iniciativa social en el nuevo escenario, probablemente, sea el debate ideológico sobre el nuevo modelo de Estado que se avecina. Reivindicación y cooperación con las instituciones se mezclarán dentro de las funciones propias de los grupos sociales. Además, consecuencia de su creciente papel en la vida sociopolítica, las organizaciones sociales deberán acostumbrarse a recibir una mayor presión social por parte de las distintas administraciones, del mundo de la empresa y de la propia ciudadanía. ¿Qué exigencias conlleva este rol social?, ¿son asumibles?

3.1. Dificultades en el proceso de transición

En cualquier caso, la transición de un modelo a otro no puede ser pacífica. Las convulsiones adyacentes a una crisis aún no resuelta, se manifiestan hoy de muy diversas formas, entorpeciendo la rectificación del modelo. Es necesario resaltar cuatro fenómenos sociales contemporáneos que han contribuido a entorpecer la rectificación del modelo en Euskadi:

a) El envejecimiento de la población vasca

Así se entiende, por ejemplo, el aumento de la longevidad media de la población vasca, que ha provocado unas tasas desconocidas de envejecimiento poblacional¹³, fenómeno que encuentra las causas en cuatro factores:

(13) Durante la última década el número de jóvenes ha descendido en 215.000 personas, mientras que el de mayores de 65 años ha aumentado en 103.000. Además las defunciones superan desde hace años a los nacimientos. Otro dato a tener en cuenta es que, desde 1986, el número de personas con más de 80 años se ha incrementado en más de un 54%. A pesar de ello, los datos recogidos desde 1995 demuestran que la línea decreciente del número de nacimientos se ha reducido, y en estos momentos se encuentra en una “situación de estabilidad”.

- ✓ el incremento genérico de la esperanza de vida¹⁴,
- ✓ el “baby boom” de los años sesenta, que conforme se va abriendo paso a través de la estructura poblacional va solapando al resto de generaciones,
- ✓ el descenso ostensible de la natalidad y de los índices de fecundidad¹⁵, que provocan una disminución del peso relativo de la población joven en la pirámide poblacional,
- ✓ las actuales políticas migratorias, claramente restrictivas, que no van a posibilitar en un futuro que el desequilibrio creciente de las pirámides de edad se pueda compensar con la inmigración.

En sí mismo, el envejecimiento poblacional no sería un problema si no fuera porque en Euskadi ha traído una serie de problemas de nuevo cuño, entre los cuales merece la pena destacar tres:

1. La aparición de una categoría social nueva, hasta ahora desconocida como tal. Un acontecimiento que quizás sea prematuro calificarlo de problema. Lo que parece indudable es que ha irrumpido con fuerza en el panorama social vasco, revistiendo las características de un verdadero desafío social. Se trata de un fenómeno que cuestiona gran parte del modelo cultural tradicional.

Personas mayores siempre ha habido, ahora bien, éstas nunca han tenido el peso relativo suficiente como para ser con-

(14) La esperanza de vida al nacer en Euskadi está actualmente alrededor de los 77,7 años (la media en el ámbito de la Unión Europea se mantiene en 76,8 años).

(15) La fecundidad de las mujeres de Euskadi ha caído ininterrumpidamente desde 1975, hasta situarse en torno al 0,9%, un índice bastante preocupante si se tiene en cuenta que resulta tres veces menor que la media estatal (la menor de todo el planeta).

Fuente: *Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)*, 1998.

sideradas germen de una nueva clase social¹⁶. Hoy las circunstancias han cambiado: este grupo de población se compone de un número creciente de personas separadas por imperativo legal del proceso productivo (jubilación), pero que, gracias a los niveles de vida estabilizados en Euskadi, mantienen plenas capacidades físicas y mentales. Este grupo elabora valores, intereses, ideología y presión social. También unos modos de vida a los que acceden personas, cada vez en mejores condiciones culturales y económicas. Hablamos de personas con larga experiencia laboral, que tuvieron acceso a formación cualificada y que conservan expectativas serias de consideración social. No son los venerables ancianitos de hace años, y por ello no resulta muy previsible que se conformen con servicios sociales desfasados y con política social de migajas. Se preparan nuevos cambios sociales y una profunda transformación del consumo y de las demandas relacionadas con el ocio y la asistencia social. Por otro lado, sociológicamente (y aquí no afirmo, sólo apunto), se trata de un grupo social que frecuentemente tiende a una visión conservadora de la sociedad y que representa una parte suculenta del pastel electoral (¿hemos comenzado ya una previsible dinámica de clientelismo político?). La respuesta vendrá –podrá venir– del análisis del gasto sectorial en servicios sociales.

- 2. El impacto sobre el sistema sanitario.** El aumento de personas mayores también está produciendo un incremento paulatino de las enfermedades de tipo crónico e incapacitante, así como de la demanda genérica de servicios sanitarios y asistenciales de larga duración. Esto se traduce en la aparición de tres pequeñas grietas en el sistema, constatadas por profesio-

(16) Según los estándares de vida actuales, una cuarta parte de nuestra vida transcurrirá después de la jubilación. Además, para el año 2020 uno de cada cuatro españoles pertenecerá al colectivo de jubilados.

Fuentes: “*Tercera Edad y Consumo*”, *Instituto Nacional de Consumo*, 1998.

nales que desarrollan su labor en el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza¹⁷:

- ❑ Manifiesta escasez de profesionales especializados en el tratamiento de ancianos, especialmente de geriatras.
- ❑ Tendencia global a un sistema sanitario más orientado al tratamiento paliativo de problemas crónicos que a la curación de los mismos.
- ❑ Aumento considerable del gasto médico y farmacéutico destinado a ancianos en el ámbito de la CAV¹⁸. Aumento que se hace más manifiesto si este dato es analizado comparativamente con el gasto médico destinado a otros grupos poblacionales.

Todo ello convierte al envejecimiento poblacional en un problema serio con varias manifestaciones sociales que afectan al conjunto de la ciudadanía. Ante este panorama, conciliar el mantenimiento del sistema y el libre acceso a una asistencia de calidad con la necesidad de controlar los gastos de la sanidad pública es una tarea muy ardua. Y las medidas adoptadas por las instituciones hasta ahora son claras: reducción de las subvenciones a medicamentos y cuidados paliativos y participación de los asegurados en la financiación del sistema¹⁹.

(17) Datos que vienen avalados por el plan estratégico de inversiones elaborado por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco para el período 1999-2003, que prevé un gasto total de 38.000 millones de pesetas para mejorar y equipar la red de hospitales y de atención primaria.

(18) Durante los últimos cinco años se ha producido un importante incremento del número de personas que acuden a la red de servicios sanitarios como consecuencia de trastornos de salud. No es por capricho o por cambio de la cultura sanitaria: el número de vascos que padece algún trastorno grave de salud o alguna minusvalía severa (ceguera, sordomudez, trastornos mentales, etc.) se acerca ya al 10% del total.

Fuente: “*Encuesta de Condiciones de Vida*”, EUSTAT, 1995.

(19) Medidas que, por otro lado, no han logrado disminuir las cotas de gasto. De hecho, los sucesivos medicamentazos no parecen haber contribuido a rebajar la escalada de una factura farmacéutica que en 1998 ascendió en Euskadi a 45.668 millones de pesetas, un 9,67% más que en 1997.

En definitiva: introducción de mecanismos de mercado en un sistema público que, cada vez más, cuenta con la competencia de los seguros privados²⁰.

- 3. Ciertas repercusiones sobre los niveles de protección del Estado de Bienestar.** El aumento relativo de la población mayor de sesenta y cinco años en la CAV está provocando también una serie de replanteamientos en los parámetros que controlan el gasto social. Siguiendo las tendencias europeas²¹ el gasto público destinado a los más mayores es ya sensiblemente superior al destinado a la población joven (31,25% frente al 7% según datos de 1996)²².

Por otro lado, la demanda de servicios específicos para personas de la tercera edad está viéndose sensiblemente desbordada por la aparición de fenómenos sociológicos colaterales, como pueden ser la reducción del tamaño de las familias o la incorporación de la mujer al mercado laboral –tradicional vías de cobertura informal de las necesidades de la tercera edad–.

Con este panorama, dos son los dilemas de futuro que se plantean en el horizonte:

- ❑ La necesidad de redefinir el sistema actual de seguridad social basado en un sistema de reparto, probablemente

(20) No obstante, la cifra de ciudadanos españoles que cuentan con un seguro privado es relativamente baja (en torno a los seis millones), sobre todo en comparación con el entorno europeo.

Fuente: *Unespa*, 1997.

(21) La media de gasto público per cápita en los países de la OCDE es actualmente 4,3 veces superior en áreas relacionadas con la tercera edad frente a colectivos de juventud e infancia. Por poner otro ejemplo, en la Unión Europea, las pensiones de vejez son ya el capítulo más voluminoso del gasto social (un 42,5% del total en 1995, lo que equivale a un 12% del PIB). Este porcentaje varía considerablemente según los Estados miembros, desde un 60% en Italia (15% del PIB) a solamente un 25% en Irlanda (5% del PIB).

(22) Fuente: “*Estadística de Servicios Sociales*”, *EUSTAT*, 1996.

hacia un modelo de capitalización. El esquema actual encuentra su sustento en un modelo de sociedad de corte industrial con numerosos efectivos de población joven²³. Con este sistema un número cada vez menor de cotizantes se está viendo obligado a asumir la responsabilidad financiera del mantenimiento de un número creciente de ancianos. Los sumideros del sistema de seguridad social, amparados e impulsados desde la administración (planes de pensiones, sistemas de previsión social voluntaria, seguros privados, etc.), no parecen una solución generalista, en la medida en que presuponen la capacidad económica de todas las personas de ahorrar un dinero para invertir en la jubilación. Los regímenes complementarios de jubilación estimulados por las haciendas vascas precisan de un entorno seguro que no provoque el desmantelamiento del principio de solidaridad ni la penalización a las personas que ocupan situaciones atípicas o precarias. De todas formas conviene reconocer que, a pesar del desarrollo generalizado de estos regímenes profesionales y privados, hasta ahora no se ha observado ninguna tendencia general, ni aquí ni en Europa²⁴, a abandonar los regímenes de jubilación de reparto. En este sentido, resultarán claves los últimos acuerdos entre gobierno y sindicatos sobre protección social, así como los derroteros que tome el Pacto de Toledo.

-
- (23) Según datos de 1995, aproximadamente el 65% de la financiación de los sistemas europeos de protección social procede todavía de cotizaciones sociales (un 60% de las cuales son pagadas por los empresarios) mientras que un 30% procede de los impuestos.
- (24) El problema de las pensiones es generalizado y ya no afecta a España o a cada país en particular, sino, como señalaba Win Duisenberg, presidente del Banco Central Europeo, “a la propia estabilidad de la futura zona euro en su conjunto”. En esta línea el Consejo Ecofin (ministros de Economía y Finanzas de la UE) se enfrenta a la tarea de redefinir las políticas sociales desde un acuerdo estable que garantice que las regiones también respetan el objetivo global de reducir el déficit (teniendo en cuenta que, por ejemplo, el gobierno central sólo gestiona ya el 61% del gasto público en España).

- El surgimiento de nuevos movimientos relacionados con grupos de autoayuda formados por personas mayores. La falta de unas alternativas vitales satisfactorias en determinadas etapas de la vida puede dar origen a grupos que, con nuevos intereses y representando a un 25% del electorado, ostentan un considerable potencial de presión social.

A pesar de lo apuntado hasta aquí, la situación aún no es desastrosa. La estructura de la población vasca por edades, sobre todo la metropolitana²⁵, es relativamente similar a la de los países de nuestro entorno, si bien con un ligero mayor peso de la población adulta, sobre todo en comparación con las medias estatales. Esta problemática compartida incide en la necesidad de modificar las políticas sociales desde unos criterios globales que afectan también a varios cientos de millones de europeos.

b) La pérdida del dinamismo de la economía vasca

El País Vasco ha representado tradicionalmente la concentración industrial y uno de los núcleos financieros más importantes en el sur del eje atlántico europeo. Tras la crisis de los ochenta, Euskadi asistió a una etapa de recesión económica a principios de la presente década. Es una tendencia que se ha visto invertida durante los últimos tres años, a pesar de lo cual parece prudente tener presente que la estructura productiva vasca aún funciona en gran medida conforme a los parámetros previos a la crisis. Los niveles de producción económica se han racionalizado gracias a un descenso brutal y no acompasado. Algo similar ha ocurrido con los niveles de renta per cápita. Lamentablemente, esto ha provocado la destrucción del tejido económico de amplias zonas del

(25) Por ejemplo, el área metropolitana más importante y más representativa, el Gran Bilbao, presenta una tasa de dependencia del 57,7%, que supone que más de la mitad de sus habitantes son mayores de 65 años o menores de 16 años. A pesar de responder a una tendencia global de las sociedades desarrolladas, es una tasa superior a la de países como EE.UU, Japón, o Australia y, concretamente, la mayor de Europa.

país, como consecuencia de experiencias de reconversión y flexibilización del mercado laboral, coyuntura que aún no ha encontrado alternativas de recuperación.

Paralelamente, y a causa de la globalización de la economía, la economía vasca ha visto perder el atractivo económico de antaño en favor de otras zonas (muchas europeas, puesto que la integración ha traído una apertura de mercados) más capacitadas para atraer inversiones (frecuentemente no sólo nuevos capitales, sino inversiones que, a pesar del esfuerzo de las instituciones y de algunas grandes empresas vascas, escapan de Euskadi)²⁶. No obstante, es necesario reconocer que, últimamente, la economía vasca se ha contagiado del contexto de recuperación económica experimentado en el ámbito europeo. Las razones de este crecimiento hay que encontrarlas en el esfuerzo inversor de ciertos sectores de la economía vasca, que han decidido apostar por la competitividad en los mercados internacionales: el sector industrial (principal motor de la economía vasca durante el pasado año²⁷), el sector servicios (actualmente representa más del 50%) y el sector exterior (potenciado, además, por la importante presencia de capitales

(26) Aun así, es probable que la mala imagen de la globalización provenga de su desconocimiento. Hay que tener en cuenta que ésta no es sólo producto de la acción de los gobiernos, sino también el resultado de determinadas prácticas empresariales de transnacionalización de las que Euskadi se está aprovechando (tecnología, electrodomésticos, automoción, cultura). Se trata de un modelo de producción que, además, está generando importantes beneficios en la economía mundial (aumento de la productividad, incremento de las inversiones y de la investigación, junto con una mejora de la capacidad global de la economía de equilibrarse y reabsorber a corto plazo los efectos negativos de la crisis). En este marco, el reto más acuciante que la globalización plantea no es el de reducir su capacidad para generalizar las crisis, sino el de buscar políticas económicas globales que generen expectativas positivas que se difundan rápido y con facilidad: acciones orientadas a restablecer la confianza, lucha contra el fraude y la corrupción, normas internacionales de control de la especulación, etc.

(27) Hoy representa el 39,86% del PIB. Esto se debe sobre todo a una significativa presencia en el sector metálico en todas sus fases, desde la transformación (siderurgia) hasta los productos derivados.

extranjeros –inversiones– en las empresas vascas). Así, según datos de las Cámaras de Comercio Vascas, la economía vasca ha registrado en 1998 el mejor comportamiento de la década, con un crecimiento del 5,5% del PIB. Para los próximos años, las previsiones del Gobierno Vasco son que el dinamismo de la economía de Euskadi sea mayor que la media española (4,2% frente al 3,8% para 1999), la comunitaria y la de la OCDE²⁸. Son datos muy optimistas, que hablan de una mejoría general de la economía vasca, pero que no han conseguido arrastrar definitivamente a las comarcas más desfavorecidas.

En el contexto internacional de crecimiento y globalización de las economías y de las políticas al que estamos asistiendo, Euskadi está llamada a un proceso de adaptación que permita elevar los niveles de calidad de vida de los vascos en el medio y corto plazo. Tras afrontar la reordenación y reconversión de los principales sectores industriales productivos, la economía vasca se ha convertido en punto de referencia en el ámbito de la euroregión económica diseñada en torno al Golfo de Bizkaia. El marco económico en el que estamos insertos viene caracterizado por una deslocalización de las actividades productivas, por lo que nuestro nivel de prosperidad vendrá marcado, cada vez más, por la capacidad de hacer frente de una forma flexible a las nuevas necesidades, por la adecuación fiscal al marco comunitario y por la relación de nuestras áreas urbanas con otros agentes económicos estatales, europeos e internacionales. En este sentido, entre las líneas de trabajo se priorizan siete:

- ✓ la modernización e investigación tecnológica,
- ✓ la mejora permanente de la calidad en los servicios y en los productos terminados,
- ✓ la reducción de costos productivos en todos los subsectores industriales,

(28) Fuente: *El Correo*, 1998.

- ✓ la diversificación genérica y por aplicaciones del tejido empresarial vasco,
- ✓ la optimización de las fuentes energéticas situadas en la CAV,
- ✓ la constante adecuación de los recursos humanos a las necesidades productivas,
- ✓ el desarrollo de las infraestructuras de comunicación físicas e inteligentes.

c) *El paro estructural*

Hemos vivido, estamos viviendo, una etapa de rápido crecimiento –y estancamiento en niveles elevados– de las tasas de paro, especialmente en colectivos desfavorecidos. En Euskadi el desempleo reviste las características de un fenómeno estructural²⁹, persistente, de larga duración. Tanto el volumen como la tasa global de paro en el conjunto de la CAV³⁰ –y especialmente en ciertas zonas de la misma³¹– son mucho más elevados que en nuestro entorno inmediato (comunidades limítrofes) y en nuestros merca-

(29) Durante el último trimestre de 1998, el porcentaje de personas que llevan más de tres años paradas (y que sirve para cuantificar la cota de paro estructural) asciende ya al 28,4% del colectivo total de parados (casi tres puntos por encima de la media española).

Fuente: *Cinco Días*, 1998.

(30) Alrededor del 12% según datos del INEM correspondientes al tercer trimestre de 1998, pero superior al 16% según Eustat y cercana al 19% según los sindicatos vascos.

(31) En el Bilbao Metropolitano se acerca al 24%. Seis de los siete municipios vascos con mayor índice de desempleo son de la margen izquierda de la ría bilbaína y de la cuenca minera: Sestao, Portugalete, Santurtzi, Ortuella, Abanto y Alonsotegui. Otros municipios que antes engrosaban esta estadística, como Barakaldo, han logrado invertir la tendencia, si bien la mejora es bastante lenta. Especial atención merece el caso de Sestao: actualmente el 24% de su población activa no tiene trabajo, de la cual el 74,4% ha cursado únicamente estudios de EGB.

Fuente: *Instituto de Estudios Territoriales (Diputación Foral de Bizkaia)*, 1998.

dos en competencia (Francia, Gran Bretaña, Alemania y Escandinavia). Por si fuera poco, uno de cada cuatro parados lo es de larga duración, constituyendo éste un fenómeno específico que condiciona las estrategias y las posibilidades reales de remontar los elevados niveles de desempleo. Se trata de diferencias que se mantienen en el tiempo y que afectan especialmente a los colectivos más desprotegidos de la sociedad³².

Los factores que nos han llevado a esta situación hay que encontrarlos en dos fenómenos paralelos e interdependientes:

1. De un lado la reducción de la demanda de trabajo a consecuencia de la competencia con centros productivos (en nuestro caso industriales) del norte de Europa. El carro del cambio tecnológico, al cual nos estamos subiendo en determinados sectores (telecomunicaciones, siderurgia, automoción), nos arrolló hace una década y estamos sufriendo las consecuencias de una recesión económica mundial que ha hecho sucumbir a las economías menos competitivas.
2. Del otro el aumento de la oferta de mano de obra, tanto por el incremento natural de la población en edad de trabajar (aún como efecto del “baby boom” de los sesenta) como por la definitiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

La capacidad de recuperación de la economía vasca durante los dos últimos años está determinando las políticas para hacer frente al fenómeno del paro, fundamentalmente a través de la potenciación del sector servicios (el más flexible), de la recupera-

(32) El perfil actual del parado vasco consiste en una mujer joven con bajo nivel de estudios. Hoy se habla de en torno a 153.000 parados en Euskadi, de los cuales más de 50.000 son jóvenes, la mitad de larga duración. Las tasas de desempleo son también mucho mayores entre las mujeres (26%) que entre los hombres (12%).

ción selectiva del tejido industrial³³, y de la creación de nuevo empleo. Si bien las cifras son diferentes según el territorio³⁴, en la actualidad estamos en cotas cercanas a las previas a la recesión económica de 1993.

El resto de las medidas adoptadas hasta ahora –muchas de origen estatal–, basadas en reducciones selectivas de las cotizaciones empresariales, bajada de los costes fiscales, subvenciones directas y flexibilización del mercado de trabajo, son difíciles de evaluar a causa de los efectos de sustitución y de “peso muerto” que generan. Muchas ya están siendo corregidas sobre la marcha³⁵. En cualquier caso parece que por sí solas poco pueden hacer. Para ser realmente eficaces en un fenómeno tan estructural, precisan de otras medidas más enfocadas a las necesidades de los y las desempleadas (ofertas formativas, seguimiento individualizado, medidas sociales... estructurales).

Por nuestra parte, en Euskadi se sigue echando de menos una fiscalidad imaginativa que permita el surgimiento de nuevas empresas en zonas degradadas. Estamos en una fase de clara homogeneización de las políticas fiscales de la Unión Europea, y parece el momento apropiado para introducir programas de promoción económica de zonas en declive que puedan beneficiarse de

(33) El Índice de Producción Industrial (IPI) vasco acumuló un crecimiento del 9,8% en la primera mitad de 1998 (6,7% en el Estado).

Fuente: “*Coyuntura Económica y Fiscal de Bizkaia*”, Dpto. de Hacienda y Finanzas de la DFB, 1998.

(34) Durante el segundo semestre de 1998 la tasa de paro en Bizkaia quedó fijada en un 20,3%, aún muy superior a la de Gipuzkoa –15,1%–, y a la de Araba –12,6%–. En cuanto a la creación de empleo, durante 1997 sólo creció un 0,8% en Bizkaia, frente al 4,3% en Alava y al 3,2% de Gipuzkoa.

(35) Concretamente la reforma laboral ya ha sufrido sus primeras rectificaciones con relación al fomento del empleo estable en colectivos especialmente protegibles: jóvenes de menores de 30 años, mujeres, parados de larga duración, discapacitados y mayores de 45 años. Así el último Plan Nacional de Acción para el Empleo focalizará las intervenciones de forma prioritaria sobre los municipios de más de 10.000 habitantes con elevados índices de paro.

las ayudas comunitarias fundamentadas en los fondos estructurales.

Como instrumento específico, nacido de esta política de descentralización, y dirigido a favorecer la intermediación entre los sectores donde se originan las demandas y las ofertas de empleo, surgió en 1997 Langai, el Servicio Vasco de Colocación³⁶. Este servicio cuenta ya con una base de datos cercana a las 120.000 personas, 5.500 empresas y 200 centros colaboradores, así como con más de 25.000 puestos de trabajo tramitados en dos años escasos de actividad. Precisamente es esta experiencia positiva la que ha impulsado a otras comunidades autónomas a subirse a un carro en el que también están Valencia (1996), Canarias (1998), Cataluña (1995) y Galicia (1997). La filosofía de este tipo de organismos es la de erigirse en servicio público y universal (por tanto gratuito), si bien hay que recordar que, discutiblemente, Langai ha optado por cobrar por la prestación del servicio. Por otro lado, junto al Servicio Vasco de Colocación, han proliferado numerosas agencias de colocación independientes, que funcionan como empresas y que están colaborando a modificar las vías tradicionales de acceso al empleo, sobre todo de los colectivos de jóvenes en busca de primer empleo y de mayores de 45 años.

En cualquier caso es necesario entender que el mismo trabajo en Euskadi está cambiando como tal: es cada vez más terciario, cualificado y variado. El concepto de carrera profesional lineal que ha venido caracterizando este siglo va desapareciendo progresivamente. El problema es que cuanto más flexible se vaya haciendo la vida laboral –y ésta es la tendencia–, más seguridad necesitarán los vascos y las vascas de su sistema de protección social³⁷.

(36) Langai adopta la forma de sociedad anónima adscrita al Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco.

(37) Tendencia que, probablemente, se acabará traduciendo en una reorientación de las transferencias sociales hacia el empleo. (Se suele decir que el nivel de los costes laborales indirectos ocasionados por las transferencias

d) Un saldo migratorio negativo

Efectivamente, las estadísticas poblacionales arrojan unos saldos migratorios negativos, especialmente preocupantes cuando vienen referidos a población joven y con estudios superiores. Es un hecho que muchos jóvenes ven la emigración a otros núcleos económicos relativamente cercanos (con suerte dentro de la propia CAV) como la única salida al desempleo. Una tendencia que, según los expertos, tiende a estabilizarse a medio plazo, siempre y cuando los apuntes de recuperación económica de los últimos tres años favorezcan un cambio de la coyuntura y una nueva dinámica de crecimiento demográfico fundamentada en el descenso de la población en edad de trabajar. En nuestro caso, la evolución de los movimientos y saldos migratorios en Euskadi durante los últimos años corre paralela a los factores de crisis y recuperación económica³⁸, lo cual explica que la CAV haya perdido en los últimos diez años más de 35.000 habitantes³⁹.

De todas formas, es una tendencia matizada en el análisis territorial, puesto que los saldos negativos provienen de Bizkaia y Gipuzkoa, mientras que Alava continúa manteniendo parámetros de crecimiento poblacional.

La inmigración de personas provenientes del Tercer Mundo, fenómeno aún tibio en materia de tendencias migratorias⁴⁰, está

../.. destinadas a personas sin trabajo remunerado afecta negativamente al desarrollo del empleo, a la competitividad y al crecimiento económico, pero el caso es que, en Europa, no representa más del 8% del gasto total –menos del 2,5% del PIB–. Así se entiende que las reformas de los sistemas de protección social se estén empezando a mover en el marco de las estrategias para el empleo: desarrollo de políticas activas en lugar de medidas pasivas, transferencia de la carga fiscal del trabajo hacia otros factores de producción, etc.

(38) Es sintomático que el perfil de los inmigrantes corresponda a personas de entre 35 y 40 años, provenientes sobre todo de Madrid y con un nivel de formación ligeramente superior al del emigrante.

(39) Fuente: “Informe sobre la Salud Pública”, Dpto. Salud del Gobierno Vasco, 1998.

(40) Quizás campos como el de Calamocarro en Ceuta sean el freno español a esta imparable tendencia.

comenzando a incidir también en materia de problemáticas sociales. A pesar de que en Euskadi la presencia de este tipo de extranjeros es relativamente reciente, las experiencias que conocemos están ayudando a poner en tela de juicio determinados valores culturales propios (resistencia a la interculturalidad, tolerancia, etc.) y algunas contradicciones de nuestro sistema legislativo (fundamentalmente las provocadas por nuestra legislación en materia de extranjería). La existencia de redes de apoyo a inmigrantes formadas por familiares, paisanos y grupos culturales diversos, ayuda a concentrar a estas personas en espacios concretos⁴¹, generalmente degradados y marginales, que facilitan la supervivencia. Son estas situaciones forzadas las que se alimentan de la intolerancia, del conflicto, de la tensión, de la precariedad... y las que, a la larga, perpetúan los círculos viciosos de la marginación y de la exclusión social.

4. POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y SOCIEDAD

A menudo acostumbrados a hablar de pobreza y exclusión social cuando hacemos referencia a modelos de intervención social, pocas veces caemos en la cuenta de que no hacen referencia al mismo fenómeno. Es cierto, a pesar de que frecuentemente se tiende a identificarlas, se sitúan en diferentes planos, y esto es importante aclararlo desde un principio.

La exclusión social forma parte de un proceso social del cual la pobreza no es sino una manifestación parcial. La exclusión supone una situación de hecho que se da cuando la persona no puede acceder a los derechos sociales que el Estado y las legislaciones vigentes le garantizan. En este sentido la pobreza es, junto con la precariedad de los tejidos relacionales, su manifestación más visible, pero jamás su esencia. Quizás este confucionismo

(41) Según datos de 1996, el 40% de los africanos empadronados en Bilbao (sumemos los ilegales y la población flotante) residían en San Francisco y alrededores (Bilbao la Vieja, Zabala...).

Fuente: *Ayuntamiento de Bilbao*, 1996.

metodológico –del cual han participado incautamente un buen número de estudios y análisis sociales– ha sido uno de los factores que han inducido a ofuscar los estudios de realidad en el ámbito de la CAV. Efectivamente, el fenómeno de la pobreza, estudiado sobre la base de niveles de renta, de consumo de bienes, de gasto de energía..., ha solapado las verdaderas dimensiones de una crisis que se ha comido las reservas de buena parte de una generación de vascos. La exclusión del sistema productivo y del mercado de trabajo, el aislamiento social, la precariedad y la propia exclusión social han caminado a sus anchas amparadas por políticas desarrolladas sobre la base de las políticas asistenciales inspiradas por ciertos estudios de pobreza.

Pobreza – dificultad o imposibilidad de acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar de una determinada sociedad⁴².

Exclusión social – Imposibilidad o incapacidad para ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna y al acceso a un régimen de protección social.

Es importante distinguir ambos conceptos. El antónimo de pobreza es riqueza, mientras que el de exclusión es inserción, integración social (tampoco son exactamente lo mismo, ya lo veremos). Quizás aquí se vea más clara la necesidad de distinguir ambos fenómenos en aras a combatirlos eficazmente.

(42) Como concepto está ligado a la reducción de las rentas. Aunque todos los sociólogos coinciden en reconocer que la renta y el nivel de vida como factores de pobreza no permiten predecir el nivel de satisfacción general de las personas, son circunstancias objetivas importantes.

La tendencia del sistema imperante a generar exclusión social es inherente al modelo de industrialización adoptado desde finales del siglo XVIII⁴³. En cambio la exclusión social como categoría no es sino un concepto de nuevo cuño nacido para superar las tradicionales –ya superadas– definiciones de pobreza⁴⁴. Éstas adolecían de una cierta unidimensionalidad y rigidez, a pesar de lo cual tuvieron un importante eco en las políticas sociales vascas, españolas y europeas de las dos últimas décadas. Hubo que esperar al “III Programa comunitario para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos” (1990) para que el concepto exclusión social surgiera con fuerza entendido como un fe-

(43) De hecho, todos los procesos de industrialización han implicado una corriente muy intensa de precarización generalizada de ciertas capas sociales, generalmente a consecuencia de la desaparición de los modos tradicionales de subsistencia. El proceso de proletarianización pasiva generado, al eliminar la autonomía de las personas para frenar su inserción en el sistema económico, lleva ya aparejado el germen de la exclusión social. En la primera industrialización, fue el modelo de integración social basado en el patrimonio, en la propiedad, lo que provocó que los desposeídos del acceso a la propiedad pasaran a ser excluidos. Salvando las distancias, es un proceso parecido al que se da actualmente con las capas sociales desprovistas de la posibilidad de acceder a la cultura, a la formación, a un buen empleo, etc.

(44) La primera de ellas, formulada oficialmente en 1975 por el I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1975-1980), consideraba pobres a aquellas personas que disponían de ingresos inferiores a la mitad de los ingresos medios per cápita del país en cuestión. La segunda, adoptada en 1984 por el II Programa Europeo (1984-1988) la ampliaba a las familias y los grupos de personas cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que se encuentran excluidos de las formas de vida mínimamente aceptables en el estado. La primera de las definiciones introdujo el concepto de pobreza relativa, pero se circunscribía demasiado al ámbito de la distribución de rentas. Era fácilmente cuantificable, pero no permitía determinar las situaciones reales de pobreza y no incluía los aspectos socioculturales de la precariedad. La segunda ampliaba el contenido, pero entorpecía en cierta medida la cuantificación y comparación del fenómeno. En cualquier caso ambas aportan un granito de arena en el tránsito hacia la consideración de la pobreza como una forma más de exclusión social.

nómeno amplio ligado a la falta de acceso a los derechos sociales. La noción de exclusión social nace con una vocación de dinamismo, puesto que permite designar a la vez a los procesos y a sus manifestaciones. Además, con bastante más transparencia que la noción de pobreza, incide en el carácter multidimensional de esos mecanismos que llevan a personas y grupos a precarizar sus modos de vida y a verse en la obligación de acudir a las ayudas sociales.

El caso es que, si bien la pobreza y la marginación no son fenómenos nuevos, es importante incidir en la naturaleza estructural del proceso que discrimina a una parte de la población en cuanto a las oportunidades económicas. No se trata únicamente de diferencias en cuanto a recursos o poder adquisitivo, sino de una brecha definitiva entre las personas que están insertadas en la sociedad y las que, no sólo están excluidas del sistema, sino que además no pueden acceder a él por sus propios medios. Esto nos conduce a no hablar únicamente de ingresos insuficientes, y a introducir dimensiones nuevas, como la participación social, la vivienda, el acceso a la cultura y a la educación, la salud, etc. Actualmente es una noción totalmente extendida, tanto en la CAV (la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social es su mejor reflejo), como en la Unión Europea⁴⁵. Desde la Comisión Europea se apunta que el problema de la exclusión social ya no se limita a las desigualdades entre las capas acomodadas y las desfavorecidas en una sociedad (esquema vertical – arriba/abajo), sino que se amplía a la distancia, dentro del tejido social, entre las personas que están en el centro y las que están al margen (esquema circular – dentro/fuera). El Libro Verde sobre Política Social Europea es un claro ejemplo de cómo la exclusión social es considerada un fenómeno diferente al conjunto de las desigual-

(45) Tanto el Tratado de Maastricht, como el III objetivo del Fondo Social Europeo, las diversas recomendaciones del Parlamento Europeo, el Libro Verde y el Libro Blanco de la Política Social Europea, el Programa de Actuación Social de la Comisión..., toman ya la noción de exclusión social como referencia.

dades sociales, y cómo se aprecian sus potencialidades conflictivas y de atentado directo a la cohesión social:

“La pobreza y la marginación no son nada nuevo, y desde hace tiempo han sido objeto no sólo de análisis de naturaleza científica y política, sino también de numerosas iniciativas públicas y privadas. No obstante, el debate público sobre estos temas ha evolucionado considerablemente en los últimos quince años. Actualmente, se hace especial hincapié en el carácter estructural de un proceso que excluye a parte de la población de las oportunidades económicas y sociales. El problema no reside tan sólo en las disparidades en la escala social, sino también en las que existen entre quienes tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos de ella. La exclusión social no significa únicamente una insuficiencia de ingresos. Va más allá incluso de la participación en la vida laboral; se manifiesta en ámbitos como la vivienda, la educación, la salud y el acceso a los servicios. No sólo afecta a personas concretas que han sufrido graves reveses, sino a grupos sociales enteros, tanto en zonas urbanas como rurales, que son objeto de discriminación, segregación o víctimas del debilitamiento de las formas tradicionales de relaciones sociales. De forma más general, al poner de manifiesto los defectos de la estructura social, la exclusión revela algo más que la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada. [...] Las responsabilidades familiares de madres o padres aislados y los bajos niveles de renta llevan, sobre todo a las mujeres, a situaciones de pobreza con escasas perspectivas de mejora”.

“[...] El resentimiento cada vez mayor por verse excluidas de participar en la riqueza y en las oportunidades sociales aumenta el riesgo de que estas personas caigan en la desesperación y adopten conductas desviadas, como la violencia o el consumo de drogas. La inseguridad provoca temor ante el futuro, lo que a su vez desemboca, a menudo, en introversión o abre el paso a ideologías racistas, conductas xenófobas y al extremismo político y social. Es de temer que los efectos de todos estos factores se agudicen en

los próximos años. La situación del empleo es desfavorable, los fondos públicos están sujetos a fuertes restricciones, la distribución geográfica de la exclusión social es fragmentaria y las estructuras familiares ya no constituyen redes de seguridad en la misma medida que en el pasado. Las consecuencias son claras: si el objetivo de la política social consiste en ayudar a las personas a cuidar de sí mismas y, en la medida de lo posible, a desempeñar un papel útil en la sociedad, tan sólo nuevas e innovadoras combinaciones de trabajo y de protección social tienen alguna posibilidad de alcanzar esa meta en el caso de las personas vulnerables en situación de riesgo”. (Entresacado del Libro Verde sobre Política Social Europea).

En este sentido, las políticas contra la exclusión debieran abordar las diferentes realidades de marginación definidas en los estudios sobre impacto, con independencia del posible origen de las mismas, se encuentre éste en el desempleo, los bajos salarios, fenómenos de ruptura familiar, la pertenencia a minorías étnicas, enfermedades de cualquier tipo, minusvalías, incapacidades, toxicomanías o cualquier otra problemática similar.

La naturaleza estructural de los fenómenos de exclusión social, sobre todo en cuanto a sus causas⁴⁶, la tendencia acumulativa de sus efectos y la multidimensionalidad de sus manifestaciones exigen por parte de la sociedad y de las administraciones vascas una intervención integral, que aborde todas las facetas del problema en dos vías fundamentales de trabajo: por un lado el comienzo de un lento camino de transformación de las estructuras que posibilitan este fenómeno (descentralización de las políticas sociales, adaptación de los sistemas a las nuevas limitaciones financieras, introducción de las nuevas pautas sociológicas en los análisis de realidad, consolidación de las ONG); por el otro, medidas asistenciales encaminadas a solventar situaciones urgentes con-

(46) Los últimos análisis citan los recortes presupuestarios, el desempleo estructural y la segregación social derivada del empleo de corta duración como las causas fundamentales del avance de la exclusión en Euskadi.

secuencia de los procesos y situaciones de exclusión (como la pobreza de mantenimiento)⁴⁷.

4.1. Precariedad, pobreza y marginación

Precisamente a causa de esta multifactorialidad ya mencionada, parece necesario, también, subdividir el fenómeno pobreza en varias realidades diferentes. La pobreza entendida como carencia de recursos puede afectar de muy diversas maneras, dependiendo del entorno social en que se muevan los sujetos, de los recursos que escaseen y de la repercusión que dicha carencia pueda traer a medio y largo plazo. Esta distinción encuentra su apoyo en la terminología utilizada por el Gobierno Vasco en los seguimientos del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza.

POBREZA DE MANTENIMIENTO

Explica la carencia personal desde la insuficiencia de recursos económicos para responder a corto plazo a necesidades primarias de tipo básico: vivienda, alimentación y ropa.

(47) Los últimos seminarios de la FITS (Federación Internacional de Trabajadores Sociales) realizados en Austria, España y Suecia sobre la exclusión social, ya incidían en la necesidad de centrar los discursos sobre acción social en la lucha contra la exclusión y la promoción de la inserción. Con respecto a las recomendaciones hechas por los profesionales, se puede destacar la propuesta de establecer Consejos Nacionales de Calidad en la atención, que impliquen tanto a profesionales como a usuarios. En este marco se integra la propuesta de adopción de medidas destinadas a formar e informar a los políticos y a los medios de comunicación sobre los riesgos de la exclusión, organizando foros y encuentros que permitan establecer vínculos con los niveles legislativos. Asimismo, la promoción de la participación de los usuarios en la planificación, gestión y revisión de los servicios se ve como un paso forzoso en el trayecto hacia las nuevas formas de acción social. En el ámbito comunitario se considera acción prioritaria, entre otras, la modificación de los criterios de convergencia, a fin de minimizar el impacto sobre los programas sociales contra la exclusión.

POBREZA DE ACUMULACIÓN

Es un concepto que hace referencia a la incapacidad para hacer frente al consumo estable necesario para, a largo plazo, mantener un nivel de vida mínimamente digno. No se trata de una situación objetiva, sino subjetiva y global de toda la familia, relacionada con el nivel de recursos patrimoniales disponibles.

PRECARIEDAD SOCIAL

Cuando hablamos de precariedad social, de vulnerabilidad, en realidad lo hacemos en referencia a unos parámetros dados de ausencia total de integración social. En general son situaciones, personales o colectivas, de subempleo o de deficiente protección social acompañadas de un empeoramiento de las condiciones de vida que se plasma en una relativa inadecuación respecto a los estándares medios. En términos operativos vendrían representadas por los bajos salarios, por la eventualidad y por unas peores condiciones de trabajo, por el acceso a las pensiones más bajas de la Seguridad Social, por el recurso a Fondos de Bienestar Social, por las viviendas excesivamente caras (que detraen gran parte de los recursos económicos) o relativamente inadecuadas, etc. Este estatus social, caracterizado por una cierta inseguridad –vulnerabilidad– se asocia con la pobreza relativa⁴⁸. La pre-

(48) Definida tal y como lo hace la Unión Europea: “todas aquellas personas y familias que disponen de unos ingresos inferiores a la mitad de la renta media equivalente del país en cuestión”. Hay que reconocer que no es una definición pacífica. Algunos críticos proponen sustituir en los estudios sobre desigualdades la medida de los ingresos por la del gasto, así como contemplar ciertas circunstancias que pueden hacer ponderar el nivel real de ingresos (patrimonio, vivienda, tipo de hábitat, etc.). Así se conseguirían unos parámetros de equivalencia más o menos ajustados según el tamaño de la familia.

rización se diferencia de la exclusión social en que aquella se define por el acceso precario, mientras que ésta lo hace en función del no-acceso (empleo sumergido e irregular, carencia de vivienda o infravivienda, etc., todo en un plano de relativa irreversibilidad, al menos a corto plazo).

MARGINACIÓN

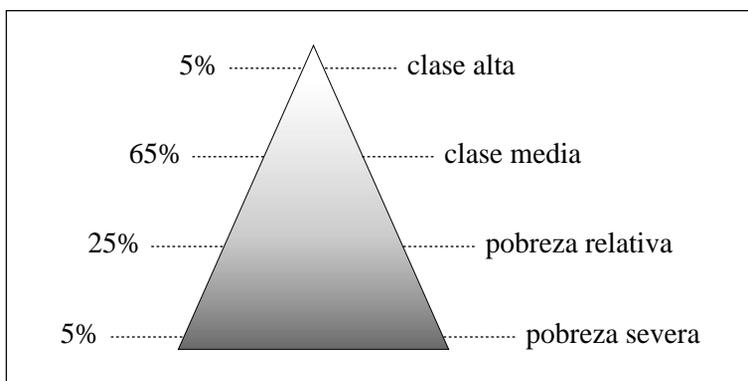
El concepto de marginación se usa, normalmente, con un carácter sociocultural. Dentro del fenómeno de la exclusión aparecen actitudes colaterales como la estigmatización, la criminalización o la segregación espacial. Se asocia a situaciones de pobreza absoluta o muy severa y vienen definidas por reacciones de repulsa de la mayoría de la sociedad (por ejemplo, sentimientos de xenofobia o racismo). La marginación, opuesta a la normalización, implica una cierta desviación en el respeto a las normas (anomia), así como un universo simbólico propio, formado por pautas de comportamiento, y cosmovisiones privativas.

Son conceptos muy útiles que asumimos y que nos permitirán diferenciar realidades aun dentro de un mismo contexto. En cualquier caso planteamos la necesidad de un desarrollo conceptual dirigido a remarcar la diferente significación funcional de unos fenómenos que, a menudo erróneamente, se contemplan de forma indistinta. Estas distinciones son más fundamentales por cuanto que entran en relación con algunas de las principales fracturas y conflictos de las sociedades industriales avanzadas.

4.2. El análisis de la pobreza. Distintos enfoques

a) *La desigualdad social*

La pobreza como resultado de la desigualdad social parte de la idea marxista de la “explotación del hombre por el hombre” (aunque en realidad podemos remontarnos al “homo homini lupus” de Hobbes e incluso anteriormente). Así enunciada, la desigualdad se entiende como una consecuencia lógica de un sistema económico que la condiciona estructuralmente. La pobreza es entonces una realidad definida por factores de tipo económico y de reparto del poder en una sociedad. El espacio social viene a concretarse en un eje vertical, de tipo piramidal, en el que la distribución de los recursos determina el lugar que la persona ocupa dentro del tejido social.



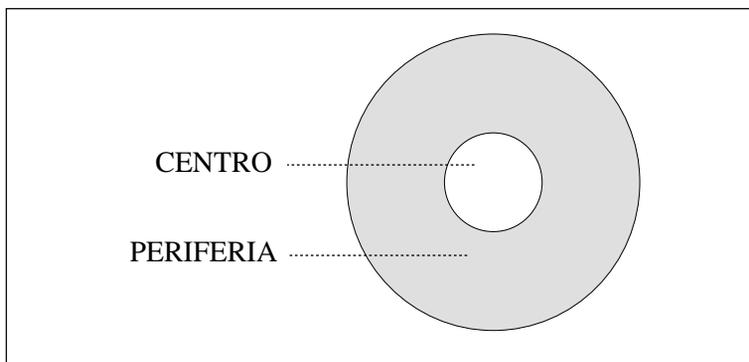
Este esquema, en el que las personas se dividen en ganadores y perdedores, fue muy útil a principios de siglo para demostrar la explotación a través del trabajo. Hoy, que éste se ha convertido en un bien escaso y factor de integración social, el problema de la distribución precisa de un enfoque nuevo que incluya vías de trabajo que no pasen por el cambio drástico y definitivo del sistema de clases. La teoría sirve para mostrar el origen del problema y para argumentar la introducción de principios de discriminación positiva, pero prescinde de la acción hacia la inserción social a

través de recursos que no sean el trabajo, algo impensable hoy en día.

b) Marginación – Inadaptación

Es una concepción que parte de una idea del entramado social como un ente orgánico coherentemente organizado sobre la base de un conjunto de normas y pautas. La inadaptación social consistiría en el alejamiento/desconocimiento/transgresión de dichas normas. Se enmarca dentro de una concepción individualista en el que la libertad viene garantizada por el libre mercado y por los derechos individuales: toda persona, conforme a sus capacidades y potencialidades, es, en principio, capaz de lograr sus aspiraciones y metas. En este sentido, la posición social viene atribuida de tal manera que si una persona se atasca y cae en remolinos de pobreza será porque no ha puesto los medios necesarios.

Es una concepción muy anclada en nuestro pasado reciente. De hecho, nuestro modelo de servicios sociales es heredero de políticas sociales de tipo “residual”, en las que la exclusión es considerada un problema ceñido al ámbito individual de la persona, producido por causas eminentemente personales o familiares. La sociedad no siente, pues, la necesidad de cuestionar su modelo de desarrollo, ya que el origen de la marginación no está en el sistema, sino en los individuos.



Según este tipo de concepción, el espacio social se estructura en forma de anillos concéntricos cerrados que incluyen a las personas totalmente integradas y marginan (excluyen) a las inadaptadas. Así, en la periferia termina por crearse una subcultura que, a base de respuestas reactivas y adaptativas, conduce a un círculo vicioso de marginación social.

La teoría de la desviación⁴⁹ también forma parte de esta idea. En este sentido se recalca la utilidad de la integración entre desviación y norma, es decir, de la posibilidad de lograr la aceptación, con sus diferencias, de una parte por la otra.

Nuestro modelo de servicios sociales, fundamentalmente el institucional, también conserva reminiscencias de estas teorías, sobre todo en cuanto a la concepción de los individuos desviados como sujetos de recuperación y reforma.

c) Inclusión – Exclusión

La introducción de los conceptos de inclusión/exclusión supuso, como ya decíamos anteriormente, el reconocimiento de una realidad compleja y polimorfa en la que los diferentes agentes sociales interactúan continuamente sobre variadas manifestaciones de la diferencia social.

En este marco, es interesante subrayar que no es lo mismo hablar de integración que de inserción social⁵⁰. Así como la inserción se basa en un fenómeno de yuxtaposición, la integración supone tener un lugar definido dentro del grupo, y no un lugar cual-

(49) Es una teoría que analiza los grupos que se apartan de la norma oficial en cuanto a pautas de comportamiento y estilo de vida. Son nuevas formas de pensar que encuentran su razón de ser en el contraste con los modos oficiales de pensar. No responden necesariamente a un estado de anomia (ausencia de normas y representaciones colectivas que las animen), sino que suelen sustentarse en un conjunto de reglas distintas a las del marco legal. Tampoco tienen porqué ser exteriores al sistema, de hecho generalmente están en interacción, en conflicto, con él.

(50) Son teorías muy desarrolladas dentro del ámbito de la sociología de la acción y de la sociología de lo cotidiano.

quiera, sino uno que sea coherente y congruente con la realidad que nos rodea.

Según esta teoría, las personas en situación de exclusión social, las que no gozan de ese estatus, vienen caracterizadas por una acumulación de factores o déficits sociales: paro, pobreza, analfabetismo, precariedad, etc. Factores que abocan a una situación marginal, al margen de la sociedad normalizada y sin posibilidad de interactuar con la misma. A medida que afloran y se estabilizan dichos factores, la exclusión social adopta la forma de un itinerario que se va afianzando.

Es una teoría interesante capaz de discriminar los modelos de intervención social en función de un enfoque multifactorial, que empieza a abrirse paso en las políticas sociales para la Euskadi de final de milenio.

5. EL PERFIL DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUSKADI

5.1. Las causas de la pobreza

Es innegable que existe un amplio debate sobre las causas de la pobreza. Desde las teorías economicistas que hablan de la economía liberal de mercado como causa fundamental de los desequilibrios en la distribución de los recursos, hasta las que lo reducen a un fenómeno estructural, asumible, propio de la vida en sociedad.

No es misión de este trabajo ahondar exhaustivamente en las teorías que explican el origen de la pobreza. De hecho vamos a acudir a una obviedad muy constatada y cercana a la realidad vasca: la pobreza es una realidad multifactorial, absolutamente vinculada a las condiciones y circunstancias específicas de cada caso. Por ello las causas son siempre diversas y propias de cada contexto. Lo único que queda fuera de duda es que se trata de una realidad totalmente integrada en nuestra vida. Acecha constantemente y amenaza con llevarse a los miembros más débiles de nuestra

sociedad. La economía de mercado prácticamente no excluye ningún grupo social de la posibilidad de ver amenazados sus niveles de ingresos y su mera estabilidad social. La pobreza, en este sentido, no se configura como un estatus, sino como una situación mutable, consecuencia de la existencia invariable de un conjunto de itinerarios de exclusión social. Son procesos relativamente estables que propician que cualquier persona –no tiene que venir necesariamente condicionada por su origen o posibilidades sociales– se sitúe en unos niveles de precariedad social que deriven en un fenómeno de exclusión. En Euskadi esta última es una realidad que se ha vivido mucho en economías rurales basadas en la producción agrícola o pesquera. El descenso progresivo en el nivel de precios y el endeudamiento familiar cíclico –basado en rachas– ha empobrecido y precarizado, lenta e inexorablemente, muchas familias vascas durante la pasada década.

En cualquier caso, en el contexto urbano vasco la pobreza se ha visto reflejada en muchas ocasiones como la consecuencia del no acceso al mercado de trabajo, a los servicios elementales y al conjunto de recursos y equipamientos de la cultura urbana. Estas son las claves que habrá que desentrañar a la hora de gestar las políticas de intervención social destinadas a paliar –¿eliminar?– el conjunto de problemáticas derivadas de las situaciones de pobreza y, más globalmente, de la exclusión social.

5.2. Algunos perfiles de pobreza y de exclusión social

Tampoco conviene generalizar al entrar a delimitar los campos o sectores en los que la pobreza y la exclusión social están haciendo mella en nuestra sociedad. La combinación de factores interdependientes dificulta el “etiquetaje”, así como la labor de investigación. De todos modos sí parece que se pueden establecer varios perfiles de la sociedad vasca especialmente susceptibles de sufrir los avatares de las crisis económicas. Las personas comprendidas dentro de alguno de ellos pueden o no estar incluidas en itinerarios de exclusión. Lo relevante del tema es que, dejando de lado realidades muy concretas, son características que hoy por

hoy presuponen una especial vulnerabilidad en caso de que las cosas empiecen a torcerse. El boceto obtenido tras los primeros análisis nos da la imagen de una mujer joven o anciana, con bajo nivel de estudios, sin trabajo estable y con cargas familiares⁵¹.

Son grupos sociales en situación de riesgo frente a fenómenos de exclusión social:

- ◇ **UNIDADES FAMILIARES DE TAMAÑO REDUCIDO**, especialmente **FAMILIAS MONOPARENTALES Y PERSONAS SOLAS**. El tamaño medio de los hogares ha descendido drásticamente en los últimos años y según los últimos datos publicados resulta especialmente relevante la incidencia de factores de pobreza grave de mantenimiento en familias monoparentales.
- ◇ **...CON MUJERES AL FRENTE**. Las diferencias entre sexos a la hora de analizar el impacto de las situaciones de pobreza y precariedad resultan especialmente alarmantes. El riesgo de vivir en situaciones cercanas a la pobreza de mantenimiento es tres veces superior si la familia viene encabezada por una mujer, algo especialmente llamativo si tenemos en cuenta que son las mujeres las que, en dos de cada tres casos, se hacen cargo de lo que queda de la familia tras una ruptura de la unidad convivencial⁵².
- ◇ **...CON BAJO NIVEL DE ESTUDIOS**. Y este sí que es uno de los parámetros que más claramente inciden en el tránsito de una situación vital segura e integrada a los primeros síntomas de pobreza. Está demostrado que cuanto menor es el nivel de estudios del cabeza de familia mayor riesgo tiene el hogar de verse afectado por fenómenos de

(51) Fuente: “*Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*”, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 1997

(52) Según los informes de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza un 4,07 del total de hogares encabezados por mujeres dependen del IMI, por sólo el 0,86% de los hombres.

pobreza, tanto de acumulación como de mantenimiento⁵³. De todas formas, hay que reconocer que existe un umbral diferencial marcado por la carencia total de estudios. Dicho de otro modo, siendo el nivel de estudios una variable condicionante de forma proporcional a los niveles de pobreza, es el colectivo de gente analfabeta y sin estudios el grupo socialmente más vulnerable.

- ◇ ...**SIN TRABAJO**. Las proporciones se disparan en los casos en que el cabeza de familia o las personas adultas en edad de trabajar se encuentran en paro. Tanto en cifras de pobreza de mantenimiento como de acumulación, los indicadores de ocupación demuestran que, en gran medida, los procesos y las situaciones de exclusión (la ruptura de los vínculos existentes entre la persona y su medio social) se derivan de su no participación en el proceso productivo. Hoy el trabajo es el medio por excelencia para adquirir derechos y deberes, para socializarse. Precisamente por eso, la no participación o participación residual en el mercado de trabajo determinan en un porcentaje muy amplio el inicio de un trayecto de exclusión con consecuencias directas en todos los ámbitos de la vida.
- ◇ Los análisis realizados en función de variables de edad, revelan que son los más **JÓVENES** (menores de 25 años) y los más **MAYORES** (por encima de 65 años) los más afectados por la pobreza de mantenimiento. Los datos se invierten cuando hablamos de pobreza de acumulación, resultando más afectado el colectivo de personas de 35 a 54 años. Esto se explica por las peculiaridades sociológicas de cada uno de los colectivos: necesidad de empleo y

(53) Según informes sobre impacto de la pobreza en zonas degradadas, de cada cuatro vizcaínos sin trabajo tres únicamente tienen estudios de EGB. Solamente el 8,5% ha cursado estudios de grado medio o carreras universitarias.

Fuente: *Instituto de Estudios Territoriales (Diputación Foral de Bizkaia)*, 1998.

autonomía en jóvenes y de prestaciones básicas en las clases pasivas.

Por lo que respecta a las personas insertas en procesos de exclusión social, utilizamos las argumentaciones desarrolladas por los legisladores vascos en la Exposición de Motivos de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, para establecer un perfil. Según sus apreciaciones, se puede considerar excluida a toda aquella persona que, por una u otra razón, se encuentra imposibilitada para el ejercicio de alguno o varios de los derechos sociales que otorgan el estatus de ciudadano a un individuo. Es decir, toda persona que no cuenta con los recursos personales, materiales, sociales o económicos, suficientes para ejercer dichos derechos. De acuerdo con esa aproximación, la Ley contra la Exclusión Social incluye a las personas que cumplen los siguientes perfiles:

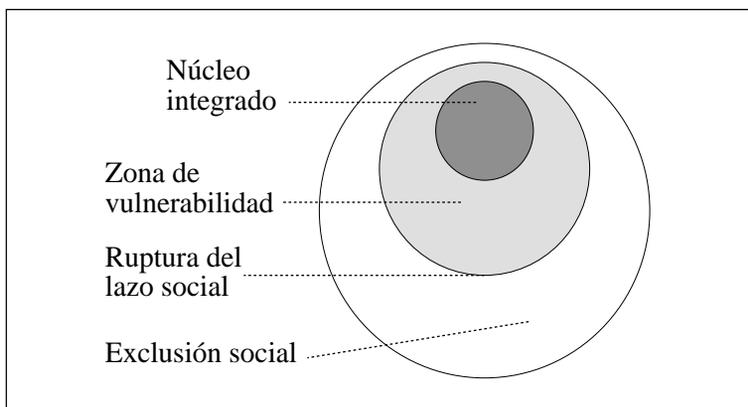
- ❑ Personas que carecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas⁵⁴. Dentro de este subgrupo se encuentran tanto la insatisfacción de las necesidades alimenticias más esenciales como el no acceso a una vivienda digna y en condiciones.
- ❑ Personas incapacitadas para acceder a sus derechos sociales básicos (fundamentalmente empleo, educación, salud, etc.) y que, por ello, quedan al margen de la posibilidad de desarrollar una vida independiente y autónoma en grado de normalidad.

5.3. La exclusión social como proceso

Como ya decíamos anteriormente, la exclusión social es un fenómeno resultado de una serie de fallos en la cohesión social y

(54) A este respecto podemos utilizar la categorización tradicional de las necesidades en fisiológicas, sociales y cognoscitivas. Las necesidades fisiológicas o básicas impulsan el comportamiento biológico de la persona. Orientadas a la supervivencia del individuo como organismo físico, la ausencia total de su satisfacción puede conducir a la muerte.

que se puede analizar como un itinerario en el cual se van acumulando un conjunto de carencias relacionadas con las diferentes dimensiones de la estructura social. Son carencias que, sumadas, sitúan a las personas en una zona de vulnerabilidad próxima a la exclusión social (fuera ya del sistema).



La riqueza de entender la exclusión como un proceso se fundamenta en que no recurre a una diferenciación rígida entre términos encontrados (exclusión vs no exclusión), sino que se interesa por causas múltiples, acumulativas y cambiantes que conciben la realidad como interacción entre las personas y su entorno.

5.4. Los itinerarios de exclusión social

En Euskadi, como en otros lugares, la exclusión social no afecta solamente a las personas que viven en situaciones de pobreza grave de acumulación. También ciertos grupos sociales, generalmente localizados y definidos, objeto de discriminación y víctimas del debilitamiento de dos formas tradicionales de nexo social (la familia y el trabajo) se encuentran en el filo de la navaja, cerca de la ruptura de los lazos sociales y conduciendo al conjunto de la sociedad a una fragmentación cierta.

Hoy por hoy, el acceso real a la ciudadanía, tal y como las legislaciones la reconocen, pasa necesariamente por la capacidad

de disponer de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades de la unidad familiar, lo cual viene determinado por una cierta estabilidad laboral. La problemática que determina el acceso a este factor laboral, clave en determinados sectores sociales y localizada en áreas en declive industrial (Barakaldo, Sestao, Pasaia, Santurtzi, Rentería, etc.) representa el comienzo de un proceso de exclusión más amplio, que termina afectando a la persona en todas las facetas de su relación social. El desempleo es, en efecto, la génesis del prototipo del itinerario vasco de exclusión. Particularmente el desempleo juvenil (que aboca a la búsqueda de soluciones contradictorias con las expectativas de la persona) y el de larga duración, generan paulatinamente una espiral de decadencia que se plasma en estigmatización, aislamiento social, pérdida de confianza en sí mismo, riesgos de deterioro de la salud, tensión familiar, etc. En definitiva, toda una serie de situaciones que conllevan una pérdida progresiva de la capacidad de reintegrarse al mundo laboral y una desafección de las rutas tradicionales por las que discurren las relaciones sociales en Euskadi (consumo, acceso al ocio, cultura, etc.)⁵⁵.

Generalmente las políticas vascas han venido determinadas por programas de acceso al mercado laboral de estos dos colectivos: jóvenes y desempleados de larga duración. No es un mal camino, pero, enlazando con esta idea latente de exclusión multifactorial, quizás convendría avalarlo mediante programas de acompañamiento específico, destinados a incrementar la confianza y el contacto social, a restablecer la normalidad social y familiar, a disminuir los riesgos de salud física y mental, a favorecer la satisfacción de las necesidades individuales de trabajar, a formarse y recibir asesoramiento profesional, a facilitar la recolocación, etc. Programas muy adecuados al ámbito de la acción propiamente comunitaria.

(55) Son notas que coinciden con los análisis elaborados para el conjunto de la Unión Europea por la “Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo”.

En cualquier caso, y abstrayéndose del paro como génesis del proceso, nos hallamos en un marco en el que los procesos regenerativos tienen que pasar necesariamente por una identificación de sujetos y de factores de exclusión, de cara a una intervención prioritaria y focalizada sobre ellos.

Analizar cuáles son los factores que inducen la exclusión social en Euskadi es poner de manifiesto las lagunas de nuestro sistema social. El modelo de integración a través del empleo, propio del Estado de Bienestar, murió durante los ochenta. Hoy hay grandes capas de la población vasca que se ven privadas de la posibilidad de acceder al mercado laboral y subsisten en un submundo caracterizado por el desempleo de larga duración, la economía sumergida y la contratación temporal. La acumulación de nuevos factores generados en dichos submundos urbanos (relacionados con la familia, la vivienda, la cultura...) lleva a la persona a situaciones de vulnerabilidad social de las que es realmente difícil salir. Siempre entendiendo que entre un empleo estable y bien remunerado y el paro de larga duración (es decir, entre la integración total y la exclusión social) hay una gran gama de posibilidades –de factores– que interactúan entre sí.

Siguiendo la categorización de los ámbitos y factores de exclusión social de Robert Castel, se puede hablar de población incluida en alguno de estos tres subgrupos: **integración – precarización – exclusión**.

El que sigue es un análisis que facilita el trabajo focalizado sobre los factores que propician la exclusión social. De esta manera se podría incidir indistintamente sobre las condiciones y especificidades de la exclusión territorial, étnica, política, religiosa, en función del género, de la propiedad, de la vivienda, de la educación, de la cultura, del empleo, a causa de la reclusión en prisión, del lugar de residencia, de las cargas personales, etc. Es decir, tanto las que explican el contexto vital de la persona como las que describen el contexto social en el que se desenvuelve.

ZONA DE INTEGRACIÓN	ZONA DE VULNERABILIDAD	ZONA DE EXCLUSIÓN	FACTORES DE EXCLUSIÓN - INSERCIÓN
Trabajo estable	Trabajo precario	Paro	Titulación, cualificación profesional, experiencia, formación, contactos sociales...
Relaciones sólidas	Relaciones frágiles	Aislamiento Social	Habilidades sociales, amistades, familia de origen, cargas familiares...
Comunidad urbana	Mero vecindario	Ghetto urbano	Lugar de residencia, satisfacción, sentimiento de pertenencia, identidad grupal...
Sentido Vital	Convicciones frágiles	Insignificancia vital	Motivación, escala de valores, autoestima, conocimiento de la realidad, actitudes...
Todas y cada una de las dimensiones de la estructura social vasca son susceptibles de ser seccionadas en diferentes factores de exclusión social sobre los cuales es posible incidir socialmente.			

A la hora de fijar los ejes de las políticas sociales, no hay que caer en el error de definir la exclusión en términos inadaptativos, de atributos individuales, sino más bien como un conjunto de mecanismos de ruptura tanto en el plano simbólico como en el de las relaciones sociales⁵⁶. Esta visión colabora a evitar la generalización de las estigmatizaciones así como a prevenir la acumulación de factores de exclusión (toda situación de exclusión, y tenemos pruebas de ello en las comunidades más desfavorecidas de Euskadi, acaba por entrañar otras formas de ruptura de la cohesión social). Las políticas sociales vascas, como instrumentos selectivos enfocados al bienestar social, han de plantearse en clave de evitar que la ruptura de dicha cohesión en uno de sus componentes se extienda con facilidad en entornos especialmente dete-

(56) La exclusión en el plano de las relaciones sociales tiene su origen en el etiquetaje de un grupo social sobre otro (o de un grupo sobre una persona), que se consolida en el momento en que –consciente o inconscientemente– es utilizado para legitimar la diferencia de tratamiento social.

riorados⁵⁷. Para ello es preciso estimular los mecanismos de cohesión social, que actúan a la inversa que los factores de exclusión⁵⁸. Son mecanismos de solidaridad y de estructuración de los lazos sociales a todos los niveles, pero fundamentalmente en el ámbito local y —esta es la esencia del mensaje que queremos transmitir— comunitario. Lo veremos más adelante.

(57) La peculiaridad de la exclusión social vasca, agrupada en torno a espacios socialmente definidos y condicionada por procesos de reconversión industrial, suele alimentar la creación de comunidades socialmente cerradas en cuyo seno las prácticas de solidaridad, cuando se dan, se desarrollan junto a representaciones colectivas propias, herméticas. Para el resto de la sociedad, un miembro de estas comunidades que todos y todas conocemos, parte de una presunción de exclusión que deja al resto integrados. Las rupturas de lazos sociales están gestando estos “barrios conflictivos”, espacios simbólicos que representan la desintegración del tejido social vasco.

(58) Teniendo en cuenta, también, que la insistencia en construir políticas preventivas y reparadoras tiene el riesgo de inducir un proceso de exclusión simbólico, forzado.

**IV. POLÍTICA SOCIAL Y
ESTADO DEL BIENESTAR
EN EUSKADI**

1. POLÍTICA SOCIAL EN EUSKADI: ALGUNAS TENDENCIAS

La política social, tal y como la entendemos, responde a un conjunto de actividades dirigidas a resolver los desequilibrios provocados por el surgimiento de conflictos sociales. Como intervención instrumental y normativa que es, forma parte de las garantías reconocidas por el Estado Social y Democrático de Derecho, y se enmarca dentro del ámbito de lo público. Es instrumental, no tiene una sustantividad propia, en la medida en que responde a una utopía bien definida: la construcción del Estado de Bienestar. En nuestro ámbito se dice, también, que es normativa porque se formaliza a través de leyes, decretos... se mueve en el marco legislativo. Normas emanadas de los poderes públicos, de las administraciones vascas, en el ejercicio de las competencias que la Constitución, el Estatuto de Gernika, la Ley de Territorios Históricos (LTH), la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y sus leyes de desarrollo les otorgan. Por último reviste la característica de ser selectiva en tanto en cuanto usa criterios políticos para seleccionar un conjunto de objetivos (redistribución de rentas, compensación de desequilibrios, igualdad de oportunidades, etc.) y metodologías concretas. En definitiva, un resorte esencial en el ámbito de la intervención social y que, como tal, precisa ser evaluado y analizado exhaustivamente.

Aquí la intervención social por excelencia es la instrumentada a través de las políticas sociales. De hecho Euskadi, comparativamente con el Estado, siempre ha sido innovadora en la utilización

de metodologías políticas en clave de acción social. Desde la primera ley de servicios sociales, allá por 1982, hasta las recientes normativas que marcan la madurez de las estrategias para hacer frente a la exclusión social, la intervención normativa orientada desde los poderes públicos ha determinado la estructura fundamental de los servicios sociales vascos. A continuación desgranamos algunas líneas de actuación que definen el modelo de política social vasca de los últimos años.

1.1. **La necesidad de modernizar la gestión de las políticas urbanas**

Hast ahora seis han sido las tendencias contemporáneas contrastadas por los profesionales vascos de los servicios sociales que determinan la exigencia de modernizar los modelos de gestión de las políticas hasta ahora preponderantes.

- ❑ ***La necesidad de aumentar la eficacia del gasto social en términos de rentabilidad.*** Es decir, optimizar los recursos, independientemente de su incremento/decremento paulatino (y si hay que optimizarlos es porque actualmente, al menos en algunas áreas, se pueden estar derrochando). Un término, rentabilidad, muy implantado y bastante enriquecedor, pero que debe ser usado con precaución. La aplicación de teorías y métodos importados de otras disciplinas –generalmente de la sociología y del mundo de la empresa– es fundamental y un signo de madurez científica, pero ha de ser incorporada con una cierta prevención.
- ❑ ***La mejora de los instrumentos destinados a canalizar la información y la obtención de datos utilizados para el diseño, evaluación y modificación de los programas de intervención social.*** La atomización del panorama asociativo e institucional vasco actual no permite que la información se centralice y se transmita de forma adecuada, con lo cual, en muchas ocasiones, se duplican esfuerzos y se pierde la posibilidad de acceder a valiosas fuentes de información social. Esta es una ten-

dencia candente en la actualidad, en la que está participando activamente la iniciativa social.

- ❑ ***La aplicación a la evaluación de los programas, de un conjunto de parámetros que permitan discriminar los datos en función de los diferentes modos de incidir sobre la realidad que subyace***⁵⁹. En este sentido se está trabajando en la creación de un índice o indicador sintético que permita periódicamente evaluar la evolución de la calidad de vida con carácter general y de forma estandarizable (comparable).
- ❑ ***La mejora de la coordinación entre los distintos sectores públicos, actualmente excesivamente compartimentados incluso dentro de una misma administración.*** El sector público vasco nos alumbró un pequeño caos de administraciones con competencias en materia de intervención social que entorpecen un conocimiento diáfano de los programas y normativas que van saliendo. También en materia de acción social, se viene revelando un cierto descontrol manifestado en duplicidad de programas y de profesionales en algunas áreas, mientras otras van quedando al descubierto. Técnicamente la tendencia es –o debiera ser– a actuar de forma gerencial, en una actuación multifuncional e interdisciplinar que permita una verdadera coordinación institucional. Se trata, también, de revertir los modelos de gestión burocrática de manera que se pueda frenar el deterioro social de determinadas capas de la población vasca para las que los modelos tradicionales de acción social (servicios sociales públicos, régimen de prestaciones económicas, atención ambulatoria dentro del aparato sanitario, etc.) se han revelado ineficaces.
- ❑ ***La evaluación y corrección dinámica de los programas de reducción de la pobreza,*** tendencia que viene marcada por

(59) Por ejemplo, muchos de los datos obtenidos del INEM sobre crecimiento del empleo piden a gritos una renovación. El hecho de que las estadísticas se realicen sobre el total de colocaciones, independientemente de que se trate de empleo indefinido o temporal, obliga a tener que matizarlas continuamente.

las correcciones teóricas y técnicas de la reciente Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social.

- ❑ ***La definitiva inclusión de los principios de universalización, prevención y descentralización legalmente reconocidos, en las distintas áreas y modelos de intervención social.*** Son principios reconocidos por la actual ley de servicios sociales, pero que necesitan de un desarrollo para no quedarse en meras declaraciones de intenciones. Se hace muy necesaria la reorientación de los sujetos sobre los que recae la intervención (generalmente las personas individuales) hacia la familia⁶⁰ y la comunidad, con el objetivo de optimizar los recursos sociales y actuar sobre el conjunto de factores que propician la exclusión social. Ésta es una de las claves sobre la que la política social vasca ha de rotar en los próximos años.

El gran desafío, no obstante, consiste en combinar adecuadamente, en la proporción exacta, todas las vías de trabajo, especialmente la modernización del aparato social de las diferentes administraciones vascas con la democratización de las intervenciones a través del estímulo de la gestión ciudadana. No se trata de líneas de trabajo contradictorias, pero sí que suponen una dotación de recursos y un largo proceso que conviene comenzar poco a poco, quizás priorizando las acciones.

1.2. Intervención a largo y medio plazo a través de políticas estratégicas

La idea básica sobre la que gira este modelo de trabajo consiste en hallar la fórmula adecuada para optimizar el impacto –más tarde veremos las distinciones terminológicas sobre lo que

(60) Hoy por hoy, y tomando datos estatales correspondientes a hace dos ejercicios, España aún se encuentra a distancias abismales en lo que concierne a la atención a las familias. Destina el 1,7% del total del presupuesto a prestaciones sociales, cuando la media comunitaria es del 7,5%, con picos por países del 13,3% en el caso de Finlandia, 12,4% en el de Dinamarca o 11,7% en el de Irlanda.

es impacto y lo que no lo es— del conjunto del gasto social en Euskadi, a través de programas de reducción de la pobreza y de intervención sobre la exclusión social. Las técnicas estratégicas posibilitan que actuaciones locales, totalmente focalizadas sobre personas concretas, se integren dentro de un marco global e integral de intervención social —en el ámbito provincial e incluso, Euskadi es pequeño, autonómico—. De esta manera se consigue que las intervenciones parciales formen parte de un todo coherente, unido por la cúspide y arropado por una operativa sistemática no discriminadora. Es decir, garantiza una misma respuesta para una persona, independientemente de que cambie su lugar de residencia (a veces no hay que irse ni de municipio, sino sólo cambiar de barrio para notarlo) o de que incurra en problemáticas que competen a diferentes instituciones o incluso a departamentos de la misma administración (generalmente foral o municipal). Cuidado, no hablamos de atención homogeneizada, ni mucho menos. Cada caso precisa una evaluación individualizada y una gama de recursos e instrumentos variados que permitan adecuar la respuesta social a la problemática. Lo que ocurre es que, desgraciadamente, en un entorno social tan pequeño como el vasco, los modelos de intervención vigentes en los planos territorial y local presentan unas diferencias abismales que, en ocasiones, acaban llevando a absurdas (duplicadas, contradictorias, desacompañadas) intervenciones sobre un mismo usuario.

Otra técnica de gran utilidad a nuestro nivel, consiste en el acopio de información estratégica. Ésta permite seleccionar programas de apoyo dirigidos a personas en situación de exclusión social a través de una amplia gama de instrumentos que abarca la obtención de datos en variables temporales, zonificadas, de impacto, de grupo, de secuencia, etc. Las grandes encuestas sociológicas, amparadas en datos macroeconómicos de crecimiento, desaceleración de la economía, aumento o descenso del consumo, etc., no permiten, por restricciones de escala y por imposibilidad de identificación de realidades concretas, obtener un tipo de información detallada que ayude a deducir el impacto específico de los programas sobre los usuarios.

Ciertamente, estudiados los diversos perfiles sobre los que acecha la exclusión social en Euskadi, parece claro que, cada vez más, una de las líneas de trabajo clave va a consistir en la adecuación precisa de los programas a cada uno de los colectivos sociales. Para ello se hace absolutamente necesario contar con información detallada y actualizada sobre los sectores que han iniciado o están en situación de iniciar un itinerario de exclusión. La recogida selectiva y estratégica de la información –y, obviamente, su uso adecuado– posibilitan una calidad y un seguimiento en la evolución del impacto de los programas que, en la práctica, facilita la evaluación y optimización gradual de los recursos de que disponemos.

1.3. Reorientar las políticas hacia la demanda social y la gestión ciudadana

La focalización, a la que aludiremos más tarde, no basa sus principios en la mera asignación de recursos a los más pobres, sino también en asegurar que estos son destinados a aquellos colectivos que realmente lo necesitan y en la forma adecuada. Este modelo, que en principio debiera ser común a todo tipo de acción social, puede llevarse a cabo desde la administración directamente –no con demandas sociales concretas, sino como interpretación vertical de las necesidades sociales– o a través de mecanismos que permitan a la sociedad intervenir sobre la génesis de las políticas. La demanda social, que exigimos y reconocemos, es esta fuerza no canalizada (o por lo menos aún deficientemente canalizada) que posibilita que la sociedad vasca participe políticamente en la definición de los servicios que van dirigidos a sus miembros.

La mejor forma de acercar los recursos a las demandas y necesidades reales de la población, consiste en derivar la información desde los entes primarios. Esto es, desde todos los colectivos que trabajan directamente en el proceso de ayuda: servicios sociales de base, profesionales, voluntariado, redes informales (o

formales si existen) de apoyo, usuarios, etc. La pregunta clave es ¿están estos niveles en condiciones de participar en la decisión y planificación de las políticas sociales? A priori podría parecer que determinados organismos sí. Por un lado, los servicios sociales de base forman parte de la misma administración y ostentan competencias relacionadas con la detección, información, orientación, valoración, sensibilización, etc. La práctica demuestra, empero, que estos organismos no están en condiciones reales de acceder al día a día de los usuarios. Su labor se encuentra burocratizada hasta límites que hacen impensable (más aún en los períodos en que se aprueban partidas presupuestarias de prestaciones de tipo económico, AES, IMIs, etc.) que los y las asistentes sociales que allí trabajan realicen una labor planificadora con los usuarios. A lo sumo, pueden aspirar a derivar cierta información estandarizada recabada de los propios usuarios (generalmente vía registro de entrevista, genograma, ficha, etc., es decir técnicas sociales de recogida de datos), destinada a la elaboración secundaria de informes por parte de técnicos de despacho. Por otro lado, las entidades sociales de base comunitaria no tienen, en la práctica, los instrumentos, los recursos ni el tiempo necesarios para trasvasar las sugerencias surgidas en su ámbito de actuación. Ahora comienza a darse marcha a los Consejos Asesores autonómicos. ¿Para cuándo estos instrumentos como obligación –no como potestad– en los municipios?, ¿para cuándo una regulación seria y estudiada de las formas de rentabilizar estas herramientas de participación social?

De todas formas no cualquier participación vale. La realidad demuestra que es notablemente más fácil trabajar con una demanda social que emane de grupos organizados, extensos en número y con una cultura y formación que propicie el encuentro. Éste es el tipo de gente que normalmente se acerca a la administración (ahorrando el engorro de tener que acudir al medio abierto) y permite entablar contactos a un nivel profesional, con un interlocutor culturalmente preparado y sociopolíticamente satisfactorio. El resto de población, los usuarios y usuarias potencialmente más

débiles, con menos recursos, jamás se acercarán a la administración en una clave que no sea la del hambriento. Sus demandas sociales nunca trascenderán del modelo asistencial que satisface necesidades primarias, y jamás incidirán en el diseño de unos servicios que permanecen en un plano social y culturalmente inalcanzables –si no es por la vía del usuario–. Acercar los canales a estos grupos sociales, estimular la participación de los usuarios y usuarias en la gestión de los programas es, o debe ser, uno de los ejes principales de la política social de este próximo milenio.

1.4. Diseño de todas las políticas desde una política social integral

La experiencia demuestra que estas tendencias modernas inspiradoras de la política social tienen efectos que van más allá del ámbito propio de los programas que las desarrollan. En el fondo son todas corrientes de un mismo río, el de la democracia moderna. Cuando hablamos de participación social, de creación de redes sociales, de cooperación, de coordinación institucional, de optimización, de gestión ciudadana, etc., hablamos de madurez democrática, de evolución, de pluralismo y de utopía. Una utopía que nos dirige a una sociedad más acompañada con la realidad contemporánea y más armónica en su conjunto. Un modelo de sociedad acostumbrada a delegar todas las decisiones importantes en sus gestores, acostumbrada a reducir su cuota de participación a la nimia fracción correspondiente a su voto, acostumbrada a parapetarse tras la comodidad de no tener que responder de nada ni ante nadie –todo viene dado, hay que hacerse a una realidad inmutable–, jamás saldrá del atolladero de su propia realidad social. Una sociedad participante, con demandas concretas, con foros adecuados para la canalización de sus legítimas pretensiones, no puede esconderse de sus problemas, se hace responsable solidaria y protagonista de su propio devenir. Efectivamente es una utopía, pero con manifestaciones concretas en el día día. En cualquier caso, lo que está claro es que no es espontánea, se trabaja, se estimula, se enseña o se transmite.

Dentro del contexto europeo, ahora que las fronteras políticas pierden gran parte de su sentido, es momento de comparar modelos de actuación, de incidir sobre magnitudes que trascienden a los Estados. También, ahora que caen las fronteras económicas, es hora de reinterpretar las políticas sociales desde una óptica global que incluya a la persona en su integridad, independientemente de su origen y su cultura. Se hace necesaria una estrategia a medio plazo destinada a velar por que la política económica y la política social se complementen en lugar de oponerse. En cualquier caso son momentos importantes, y no hay que sustraer a la ciudadanía el derecho –y el profundo e incontestable deber– a incidir sobre las políticas, sobre las decisiones, sobre el modelo de sociedad que, queramos o no, construimos entre todos y todas.

En otro sentido, también es el momento adecuado para que la intervención social como ciencia tenga el reconocimiento que merece. La evolución teórica ha llegado a un estado tal de evolución que reclama a gritos la incorporación a las normativas y programas de las nuevas tecnologías y de la nueva hornada de profesionales cualificados. Es hora de dedicar tiempo, esfuerzos y recursos a planificar y gestionar adecuadamente una realidad cada vez más incisiva y más desafiante a las puertas del segundo milenio.

1.5. La focalización de las intervenciones

Cuando hablamos de focalización, hay que empezar por reconocer que estamos usando conceptos nuevos, estrategias relativamente desacostumbradas en entornos como el nuestro. Precisamente por eso el acercamiento y la traslación de experiencias ha de realizarse con la necesaria sutileza y con una cierta dosis de prevención. Si bien es cierto que se trata de un modelo de trabajo que ha demostrado con creces su validez en diferentes ámbitos de intervención frente a la pobreza, no lo es menos que las realidades a las que se ha adecuado (fundamentalmente lucha contra la

pobreza extrema) se alejan bastante del sistema socio-económico vasco actual. El objetivo de las líneas siguientes no es otro que el de introducir vías fecundas de reflexión que puedan servir de inspiración para la elaboración de proyectos de intervención social a gran escala, es decir, en el ámbito propio de las políticas sociales –municipales, forales o autonómicas–.

a) En qué consiste la estrategia focalizadora

Focalizar, en sí mismo, consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales claramente identificada y definida, para luego diseñar un programa de intervención (en nuestro caso comunitaria, puesto que partimos de la comunidad como unidad base) destinado a atender unos determinados problemas o necesidades. Partimos, pues, de la constatación de que este tipo de intervención tiene su génesis en un análisis detallado y exhaustivo de las características (personales, sociales, culturales, demográficas, urbanísticas, sociológicas, en cuanto a recursos, etc.) de un colectivo de población muy bien determinado al cual se dirige la intervención.

La relevancia fundamental de este concepto dentro del ámbito de la acción social deriva de la superación práctica de todo tipo de enfoques homogeneizadores (atención por igual a todo el conjunto de la población), bastante comunes en nuestro modelo de servicios sociales. No se trata tanto de desechar este tipo de intervención, como de establecer criterios de priorización de modelos. En nuestro caso “atención para todos y todas” sí, pero necesariamente matizada, especializada, enfocada y focalizada sobre la base de las diferentes situaciones, contextos, peculiaridades de los entornos y los perfiles.

La focalización es un concepto que en su día fue extraído de las tesis económicas y empresariales que, con el concepto beneficio/rentabilidad como fin último, utilizan las técnicas de segmentación de mercado para elaborar ofertas adecuadas al tipo de población al que se pretende llegar. Ramificaciones de estas técnicas, más o menos sutiles, se encuentran hoy absolutamente im-

plantadas en nuestro sistema público de servicios sociales. El principio de discriminación positiva⁶¹ reconocido por nuestra Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales en su art. 3.3. es un ejemplo de ello.

Por otro lado, y quienes hayan desarrollado su labor o hayan conocido experiencias de trabajo sobre pobreza en Sudamérica y Centroamérica así lo entenderán, la focalización constituye un método de acción primaria ampliamente implantado en el desarrollo socioeconómico de zonas especialmente deprimidas del Sur. De hecho, la ONU mantiene en la actualidad diversos programas de intervención focalizada coordinados desde la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) en lugares como Venezuela, Costa Rica, Ecuador o Chile⁶².

Salvando las distancias, y con las citadas prevenciones, consideramos adaptables determinados principios y pautas de trabajo a nuestra realidad en Euskadi, sobre todo en lo que a regeneración de entornos desfavorecidos se refiere. La estrategia focalizadora tiene su éxito en la promoción a largo plazo de situaciones muy

(61) La idea de la discriminación positiva nace en Gran Bretaña en la década de los cuarenta y consiste básicamente en la aplicación de políticas de atención prioritaria sobre determinados sectores poblacionales en conflicto social. Se trata de una metodología encaminada a la garantía de la igualdad de oportunidades, cuya especificidad reside en que situaciones similares son tratadas de diferente forma en función del sujeto de la intervención. Se parte de la constatación de que ciertos colectivos excluidos surgen fruto de una discriminación previa, que les sitúa en una inferioridad de condiciones con respecto al resto de la población. De ahí que, de cara a su inserción social normalizada, se opte por concentrar las prestaciones sobre ellos en perjuicio del resto de la población.

(62) Algunos casos concretos en los cuales la focalización ha sido aceptada como principio orientador fundamental de la política social: Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil en Ecuador, Seguimiento de Programas Sociales en Gran Escala en Costa Rica, La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile, la Beca Alimentaria en Venezuela, los Programas Sociales para el Alivio de la Pobreza en Trinidad y Tobago, etc., todos ellos recogidos en diversas publicaciones de la CEPAL (ONU).

degradadas, por lo que la cuestión estriba en discernir si la realidad de la pobreza y la exclusión en Euskadi cumple tres condiciones: alto nivel de degradación de los entornos –comparativamente con las zonas aledañas–, concentración en un segmento poblacional sociológicamente acotable y necesidad de estrategias de inserción a largo plazo.

En caso de que efectivamente responda a este perfil, quedaría ampliamente justificada la incorporación de una estrategia focalizadora que persigue cinco objetivos esenciales:

- ❑ Mejorar –de forma gradual pero definitiva– las condiciones de vida de un colectivo poblacional previamente determinado.
- ❑ Determinar físicamente (geográficamente) zonas de intervención social prioritaria.
- ❑ Vincular las distintas políticas sociales (autonómicas, forales y locales) a estudios de zonificación previos.
- ❑ Priorizar aquellas intervenciones en el ámbito de lo social que estén basadas en un concepto integral de atención, es decir, intervención social en todos los aspectos de la vida de la persona (ámbito individual, familiar, laboral y de desarrollo comunitario).
- ❑ Introducir en los programas de intervención acciones encaminadas a desarrollar las habilidades sociales comunitarias, es decir, su capacidad de autogestionar la solución de los problemas surgidos en su seno.

Es una opinión extendida entre ámbitos propios de profesionales de los servicios sociales que las actuales políticas sociales basadas en la atención exclusivamente asistencial han fracasado en cierta medida. Los sistemas imperantes hasta ahora principalmente han descansado en la responsabilidad –constitucionalmente recogida– del Estado de intervenir sobre las realidades de exclusión social. El caso es que, en desarrollo de esta idea, la

administración ha asumido el cometido que las leyes le adjudican utilizando un modelo heredado de otras esferas de lo público: la sanidad, la educación, la justicia..., un modelo burocratizado, con gestión pública funcionarial. Este sistema, aún presente en el panorama de la atención social, está en franco declive. Tanto el enorme costo económico que supone, insufragable en épocas de crisis, como la incapacidad para desarrollar estrategias flexibles, selectivas y graduales –a medio y largo plazo– enmarcadas dentro de las estrategias de prevención e inserción, nos lleva a la necesidad de redefinir los modelos de intervención en el marco del nuevo contexto que se avecina. Aquí entra en criterio focalizador.

Focalizar permite optimizar la utilización de recursos sociales en periodos de dificultades financieras (principalmente a consecuencia de la caída del gasto público y del gasto social), en los que las necesidades insatisfechas aumentan considerablemente. Pero no únicamente en épocas de crisis, también en momentos de bonanza económica la focalización colabora a mejorar el diseño de los programas. Todo el mundo está de acuerdo en que los recursos –y aun cuando en el fondo todo pueda reducirse a una cuestión meramente redistributiva– son básicamente escasos, independientemente de la racha económica.

En este sentido, es un hecho que, cuanto más precisa y real sea la identificación del problema social (la carencia) y del sujeto de intervención, más fácil resulta elaborar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Igualmente, al focalizar se evita la dispersión de los recursos y se posibilita que estos se concentren en los grupos sociales considerados de atención prioritaria, con lo que aumenta el impacto por cada recurso invertido y se reducen los costos finales del programa en cuestión.

Por otro lado, es necesario reconocer que el criterio focalizador generalmente actúa como herramienta para la discriminación positiva, pero que también puede hacerlo como instrumento de exclusión de beneficiarios. Es importante en la medida en que no somete

a tratamiento a aquellas personas que no lo necesitan⁶³. La estrategia focalizadora permitiría, en este caso, optimizar los recursos destinándolos a sufragar programas selectivos o estratégicos.

Aun así conviene distinguir entre la posibilidad y la conveniencia de aplicar el modelo focalizador. Efectivamente éste no puede ni debe ser utilizado como principio inspirador de todas las actuaciones en materia de política social. Siempre existen determinadas áreas y realidades susceptibles de ser enfocadas desde pautas más universalizadoras, como pudiera ser la política de rentas mínimas o los programas de acceso a prestaciones sociales. Hay expertos en cooperación al desarrollo –recalcamos que la experiencia focalizadora se mueve principalmente en este ámbito– partidarios de aplicar intervenciones focalizadas únicamente en circunstancias concretas de crisis o de recesión económica. Salvando los símiles, se refieren a concentrar los recursos en lugares y poblaciones afectadas por catástrofes naturales (epidemias, inundaciones, malas cosechas...) o no tan naturales (deforestación incontrolada, bajada de los precios en zonas de monocultivo, esquilmación de recursos naturales, guerras...). Afirman que, a largo plazo, son siempre más beneficiosas las políticas generalistas, macroeconómicas, destinadas a elevar en su conjunto la calidad de vida de toda la población. Efectivamente, este debiera ser el enfoque básico en materias como el empleo (pensemos en áreas en declive industrial como la margen izquierda del Nervión o la zona de Pasaialde) o la citada política de garantía de rentas mínimas⁶⁴ (Ley 12/1998 contra la Exclusión Social).

(63) Las estadísticas del Ayuntamiento de Bilbao, por ejemplo, sobre utilización de los recursos sociales por distritos, revelan durante los últimos cinco años que éstos han satisfecho la demanda de aquellas personas y colectivos con menores necesidades (o por lo menos con mayores posibilidades). Esta circunstancia ha llevado a los profesionales a concluir que la estrategias de atención a colectivos en dificultad social aún precisan de un mayor nivel de concreción, de focalización.

(64) La renta mínima es un dispositivo asistencial de generalización de la seguridad social muy generalizado, tanto en España como en la Unión Europea

Otros autores discrepan con estas afirmaciones. Para ellos, incluso en momentos de despegue económico y prosperidad, la focalización de las intervenciones presenta una serie de ventajas orientadas a la optimización de los recursos y a la recuperación de entornos degradados. Los recursos se destinan a programas individualizados a colectivos humanos con problemáticas específicas y frecuentemente interdisciplinarias. La cuestión estriba en reflexionar sobre la posible aplicación de estos principios a la recuperación de zonas deprimidas a medio y largo plazo. Sabemos, por otro lado, que la realidad vasca en cuanto a impacto de situaciones de pobreza, revela la concentración de la misma en núcleos bien definidos física y humanamente, generalmente en torno a espacios urbanos degradados. Perfiles claros de pobreza, que, en cualquier caso, facultan, posibilitan, una acción focalizada. Por otro lado, el análisis de los últimos mapas de pobreza en el ámbito de la CAV proporcionan interesantes pautas para la elaboración de planes de atención focalizada⁶⁵.

b) Modelos de intervención focalizada

Existen dos grandes tendencias en cuanto a intervención focalizada.

- A) La primera es la que identifica a los beneficiarios de las políticas sociales en función de determinadas características personales (el tradicional modelo de atención por colectivos al que responde nuestro sistema vasco de servicios sociales). Hablamos de la intervención que encuentra causa en la identificación de una serie de individuos o colectivos (generalmente

../. (con matizaciones en cuanto a Grecia y Portugal). Su objetivo principal consiste en otorgar cobertura (más bien la completarla) a aquellas personas que quedan fuera de la protección de los seguros sociales.

(65) Me refiero fundamentalmente a la “Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales” (noviembre de 1997), elaborada por el Servicio de Estudios de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Dpto. de Justicia Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

familias o unidades convivenciales) en situación de precariedad social. Dicha identificación se realiza básicamente a través de:

- ✓ *la detección de un determinado nivel de riesgo al que está sometida la persona* (como hace, por ejemplo, la intervención sobre menores en situación de riesgo marcada por el art. 17 de la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor);
- ✓ *la verificación de unos ingresos por debajo de unos niveles determinados* (como podrían ser las políticas de garantía de rentas mínimas enmarcadas dentro de los últimos Planes de Lucha contra la Pobreza o de la reciente Ley 12/98 contra la Exclusión Social). Se trata de un modelo eminentemente generalista, más cerca de la atención universal que de la focalizada, por cuanto garantiza la atención a todas aquellas personas que no rebasen determinado listón;
- ✓ *el etiquetaje dentro de un perfil previamente determinado* (como hacen los servicios de ayuda a domicilio destinados a personas que permanecen en procesos de vida autónoma⁶⁶). Es importante recordar que esta puerta de entrada implica la prestación de un servicio sobre la base de un etiquetaje previo, por lo cual será necesaria una buena –y sensible– selección previa de dichas “características

(66) El SAD (Servicio de Ayuda a Domicilio) es un servicio integral, polivalente y comunitario, orientado a personas que presentan problemas para la realización de actividades cotidianas. Mediante él se les proporciona atención directa en el propio hogar mediante intervenciones específicas que favorecen su permanencia e integración en el medio habitual, compensando su restricción de autonomía funcional. En Euskadi el factor determinante para reconocer a un ciudadano la prestación de este servicio reside en su incapacidad total/parcial, temporal/definitiva –reconocida mediante escalas preestablecidas–, para desenvolverse en las actividades básicas cotidianas.

discriminadoras”, así como una continua revisión y evaluación conforme a exhaustivos análisis de realidad⁶⁷.

No obstante, si bien determinadas ideas definitorias de dicho modelo ya se encuentran implantadas en ciertos servicios sociales, en su conjunto, no es el esquema que más nos interesa en este momento.

- B) La segunda gran tendencia es la que parte de la ubicación de los beneficiarios en espacios geográficos determinados. De acuerdo con este criterio de discriminación, las instancias planificadoras y gestoras de políticas sociales se encargan de elaborar programas específicos destinados a regenerar zonas con especial incidencia de pobreza. Es indudable que el éxito de este modelo de discriminación positiva depende en gran medida de una serie de factores que hay que ir desgranando: el grado de concentración de la pobreza –San Francisco en Bilbao–, el índice de resistencia a la homogeneización cultural de los colectivos implicados (sobre todo cuando nos centramos en barriadas con fuertes niveles de inmigración –extrarradios de Donostia– o en guettos étnicos –Erandio, Retuerto, Sestao, Arrasate–), el impacto ecológico y urbanístico de la zona –Rontealde en Barakaldo, Pasaialdea–, las conexiones por transporte público con el resto de la población –Cabieces en Santurtzi, extrarradios de Vitoria-Gasteiz–, etc. Indudablemente los costos administrativos y de gestión van en aumento a medida que pasamos de hábitats concentrados y con población homogénea y organizada a otros más dispersos, heterogéneos y caóticos en cuanto a organización.

(67) En Euskadi, el sistema de servicios sociales, como en el entorno inmediato, responde a un modelo dual. Por un lado existen sistemas sectoriales especializados, de atención por colectivos (tercera edad, mujer, infancia y juventud, toxicomanías, inmigrantes, minusvalías, etc.) y por el otro servicios generales (comunitarios, SAD, de participación social, de prevención e inserción social, etc.).

Aunque las posturas entre los autores están excesivamente polarizadas, es importante aclarar que los dos modelos son, lo han demostrado, absolutamente compatibles. De hecho, la combinación de ambos es prácticamente una premisa fundamental para el éxito en intervenciones encaminadas a la recuperación paulatina de grupos relativamente heterogéneos de población en situación de exclusión social.

c) Algunas precisiones

En el fondo, al introducir estos conceptos operativos hablamos de evaluación de las políticas sociales, de perfeccionamiento de las técnicas de intervención. Muy en el fondo, es decir, ahondando aún más en la esencia de estos planteamientos, hablamos de mejora de las condiciones de vida de las personas. De ahí la necesidad de revisar continuamente las políticas, de conocer el impacto real que los programas actuales de servicios sociales están teniendo en dichas condiciones de vida. Para ello, la experiencia focalizadora nos enseña que, al evaluar, es preciso tener en cuenta cuatro hechos⁶⁸:

La cobertura no es impacto. Así, las cifras que hablan del número de beneficiarios del Ingreso Mínimo de Inserción o de las Ayudas de Emergencia Social son **cobertura**, en tanto que la disminución relativa de la tasa de pobreza de acumulación, por ejemplo, es **impacto**. En consecuencia, aumentar el número de receptores de dichas prestaciones (ampliar la cobertura), puede ser erróneo en la medida en que no se focalice adecuadamente, como por ejemplo, destinándolas a colectivos con perfiles claros generadores de nuevos itinerarios de exclusión (mujeres solas al frente de familias, jóvenes desinstitutionalizados en tránsito a la vida adulta, etc.).

La inversión en infraestructura social no es impacto, sino únicamente un medio para lograr determinados objetivos de

(68) Son ideas entresacadas de ponencias discutidas en el marco de la III Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, noviembre de 1992).

política social. Si partimos de la constatación de que la pobreza en Euskadi es polimorfa y multifactorial, pronto veremos que el éxito sólo puede asegurarse desde la combinación de modelos, de metodologías. La infraestructura es importante, pero no garantiza incidencia directa sobre el fenómeno de la pobreza.

El gasto corriente no es impacto. La burocracia, los gastos en gestión, en administración, en asesoría de departamentos, el pago a los encargados de gestar las políticas o de dirigir los servicios (independientemente de si estos funcionan o no)... absorben de hecho una cantidad muy alta de los presupuestos públicos, llegando incluso a hipotecarlos. Esto no puede identificarse, como muchos políticos se apresuran a hacer, con una prueba de la decidida apuesta pública por un Estado de Bienestar. En muchas ocasiones las cifras de gasto público sin desglosar que emanan de las instituciones, y que frecuentemente aparecen en los medios de comunicación, maquillan la realidad de forma bastante obscena.

La legislación social no es impacto. Y ésto algunos legisladores –desconectados de la realidad– y demasiados usuarios –ávidos de soluciones maravillosas para sus problemas cotidianos– están bastante lejos de comprenderlo. Crear disposiciones, legislar, ordenar el panorama de recursos, proporcionar cobertura a las instituciones competentes, establecer límites a los derechos y crear nuevos deberes... es importante e incluso necesario. Importante en la medida en que supone una respuesta (efectiva o inútil habrá que evaluarlo después), necesario cuando racionaliza los mandatos constitucionales e instrumenta el Estado de Bienestar en medidas concretas. Pero, ahora bien, una buena norma, aun cuando sea progresista y acompasada con la realidad social, no garantiza el efectivo cumplimiento de los fines y metas que la motivaron. Podemos tener la mejor y más pionera ley de servicios sociales (la tuvimos durante gran parte de la década de los ochenta), pero si no creamos los organismos necesarios, si no los dotamos de

los recursos económicos, materiales y humanos, si no evaluamos su cumplimiento, no conforme a la letra de la ley, sino conforme a la efectiva mejora de las condiciones de vida de las personas, podemos asegurar sin temor a equivocarnos que el impacto de dicha normativa habrá sido nulo.

“El impacto, entonces, debe ser definido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos buscados. Para conocerlo, se requiere una medición específica, así como unas evaluaciones del impacto conforme a metodologías adecuadas. Sólo combinando una buena focalización con la evaluación del impacto podrá lograrse el objetivo esencial de la política social, que consiste en mejorar las condiciones de vida de las personas”.

1.6. La introducción de principios de política social europea

Fruto del proceso de integración, existe un conjunto de instituciones europeas que también atesoran facultades político-legislativas en materia social, y que por lo tanto emiten disposiciones. Por lo general, se trata de normativas poco rígidas y que, en cualquier caso, en su mayoría no son de obligado cumplimiento. Quizás esto tampoco signifique mucho, puesto que son las políticas que alimentan los programas europeos financiados con los fondos estructurales y de cohesión, lo cual viene a querer decir que todos los estados miembros de la Unión –frecuentemente unidades más pequeñas como las regiones o las ciudades– están bastante predispuestos a introducir las modificaciones necesarias para acceder a la porción de tarta más grande posible. De ahí su virtualidad dentro de la Unión Europea y la importancia de su conocimiento.

La gama de materias que tocan es tan absolutamente amplia que no merece la pena entrar a desgranar una por una las líneas de

intervención. Nos limitaremos a señalar las tendencias más importantes y más directamente relacionadas con los programas que se desarrollan en Euskadi. Éstas son las siguientes:

- ❑ La introducción más o menos generalizada de principios de descentralización política en la gestión de programas de intervención social a tres niveles: proceso para la toma de decisiones, elaboración de los mapas de recursos sociales, ejecución de los programas sociales.
- ❑ La adopción de medidas técnicas relacionadas con la racionalización y optimización de los recursos sociales.
- ❑ La creación de programas que integren simultáneamente niveles de intervención en materia de prevención e inserción social.
- ❑ El fomento de la creación de redes de solidaridad comunitaria.
- ❑ La creación de programas de capacitación de las personas en cuanto a las habilidades sociales que propicien la autonomía social.
- ❑ La introducción de principios de discriminación positiva en los programas de garantía social.
- ❑ La estimulación de las organizaciones voluntarias y del asociacionismo en materia de intervención social.
- ❑ La traslación de los programas de intervención social al medio comunitario.
- ❑ La previsión de medidas específicas para fenómenos de exclusión social no relacionados con la pobreza económica.
- ❑ Todas aquellas medidas conducentes a la implantación de la sociedad de la información en los programas de intervención social. Fundamentalmente en lo referido al perfeccionamiento de los procesos de formación y educación que favorezcan un desarrollo sostenible.

- ❑ El refuerzo sistemático del papel del ciudadano/a en el proceso de integración europea.
- ❑ La mejora continua en la calidad de los servicios públicos de protección social y defensa de la diversidad cultural.

1.7. La acción a través de un sistema público de servicios sociales

a) *El modelo vasco de servicios sociales*

Gracias al reconocimiento normativo y legislativo experimentado durante los últimos quince años (la primera y pionera ley de servicios sociales en España fue la vasca⁶⁹), distintos sectores de la administración pública (estatal, autonómica y local), han coadyuvado a estructurar una red de recursos que ha marcado la aparición de un sistema público de servicios sociales. Hablamos de un esfuerzo eminentemente institucional (si bien no hay que olvidar la presión que determinados agentes sociales han ejercido de cara al reconocimiento de su labor y de las necesidades existentes en varias áreas de la intervención social), que puede observarse claramente como una construcción garantista que, atendiendo a principios de coordinación y prioridad, baja en cascada desde los propios mandatos constitucionales hasta los niveles primarios de intervención local.

Como Estado Social y Democrático de Derecho, el sector público es activo en materia de derechos sociales. Asume la protección de los ciudadanos y ciudadanas estructurando un sistema de garantías repartido entre varias administraciones. En nuestro caso al menos cuatro: la estatal, la autonómica, la foral y la local. Esta atomización institucional implica la presencia de un gran número de organismos públicos dentro del sistema, lo cual inevitablemente ocasiona solapamientos entre instituciones, organizaciones, programas y prestaciones. Todo ello lleva –y nos ha lleva-

(69) Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales.

do históricamente–, en momentos de crisis económica y de dificultades financieras, a un mayor gasto, a un difícil aprovechamiento de recursos, a una cierta confusión en el usuario y a una escasa racionalidad del sistema.

Panorama caótico, quizás inevitable, pero que en definitiva sitúa a los servicios sociales dentro de las estrategias públicas de bienestar social, representadas en Euskadi por tres líneas de actuación:

- La implantación de un sistema público de prestaciones y servicios.
- La implantación de planes sectoriales encaminados a lograr la igualdad efectiva de oportunidades de los colectivos con dificultades para la participación social.
- La estructuración de un conjunto de Planes Integrales de Lucha contra la Pobreza.

Los servicios sociales se configuran conceptualmente como un conjunto de recursos, actividades, prestaciones y equipamientos, dotados de una organización propia, es decir, como un sistema de protección específico y distinto del de la Seguridad Social, pero así mismo de responsabilidad pública, garantizado y universal, que, además de la protección a las personas y colectivos, pretende contribuir a favorecer el desarrollo de la economía en la CAV y del empleo, especialmente en aquellos colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. En el fondo no son sino acciones encaminadas a prevenir y eliminar las causas de la marginación social, a promover la integración social de personas y colectivos, y a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas y colectivos, adecuándose para ello al modelo actual de sociedad.

Es indudable que los años ochenta y los primeros noventa han puesto la primera piedra en un camino lento pero imparable de estudio, investigación, reflexión y regularización de todo el espectro de la intervención en situaciones de problemática social. No obs-

tante, hay que reconocer que ha sido el esfuerzo legislador el que ha dado personalidad a la maraña de servicios sociales vascos.

La primera ley de servicios sociales, la 6/82, nace en un momento en el cual el panorama de servicios sociales, bastante profuso, denotaba una ausencia de criterios de orden y coherencia. La dispersión legislativa y la falta de normativas integrales que abarcaran todos los sectores sociales, era el reflejo de la multiplicidad de organismos –públicos y privados– que en ese momento se ocupaban del bienestar de la población y, por tanto, de los servicios destinados a promoverlo. Esta desordenada situación se veía además agravada por el hecho de que los servicios sociales dependían, para su funcionamiento, de organizaciones y regímenes de financiación totalmente dispares. La consecuencia de todo ello, según los legisladores, fue que los servicios que existían, y que habían surgido espontáneamente, se estaban desarrollando sin ningún tipo de orden ni concierto. Los públicos con una fuerte tendencia a la centralización y a la burocracia (herencia de un pasado con reminiscencias actuales); los privados fruto de los esfuerzos de una iniciativa privada altruista basada en una solidaridad muy desarrollada en amplios sectores de la población vasca –y raramente apoyada por la administración–. En este panorama, la ley de 1982 intentó propiciar un marco regulador único y sistemático para todas las prestaciones sociales que coexistían. No lo consiguió. Creó un marco serio, pero transitorio y sutilmente prudente, puesto que el proceso de transferencias estaba aún en curso. De todas maneras esta normativa introdujo unos principios innovadores que desde entonces vienen siendo asumidos por todos los sistemas autonómicos: principio de solidaridad, de responsabilidad de los poderes públicos, de participación ciudadana, de integración, de descentralización, de planificación y de prevención. Vino a configurar un modelo de servicios sociales público, universal –dirigido sin discriminación a toda la población– y descentralizado, en el cual participan, desde entonces, todas las administraciones vascas: Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos.

Catorce años después aparece la actual ley de servicios sociales, la 5/96. Surgida de la experiencia acumulada, esta ley reconoce que en los ochenta se pretendió abordar la regulación de unos servicios sociales cuando en Euskadi estos aún no habían alcanzado un suficiente deslinde doctrinal respecto de otro tipo de prestaciones “de carácter social” o “asistencial” y cuando, asimismo, la red prestadora de tales servicios era prácticamente inexistente. Algunos incluso se aventuran a decir que tampoco la propia sociedad vasca había alcanzado una evolución tal que demandara la actual gama de servicios sociales. No sólo eso, también los mismos cambios sociales producidos desde entonces, caracterizados por la aparición de fenómenos de capital importancia, han terminado por configurar un panorama sustancialmente distinto al que apuntalaba aquella normativa. Entre dichos cambios sociales, algunos de los cuales son citados en la propia ley, hay cinco especialmente relevantes:

- ✓ El desmesurado crecimiento del desempleo en el País Vasco, como consecuencia de una crisis industrial sin precedentes y de los consiguientes procesos de reconversión.
- ✓ La bajísima tasa de crecimiento vegetativo⁷⁰ que se experimenta actualmente en Euskadi que, unida a una mayor longevidad, provoca un envejecimiento progresivo de la población (y exige un incremento de las prestaciones específicas para la tercera edad).
- ✓ El creciente protagonismo que las mujeres han asumido en todo los ámbitos de la vida económica y social, unido a su progresiva incorporación al mercado laboral.
- ✓ El surgimiento de un importante tejido asociativo en la esfera de lo social, así como la participación cada vez más activa de las organizaciones del voluntariado en el ámbito de la atención sociocultural.

(70) Bajo crecimiento vegetativo que, además, es absolutamente heterogéneo en el análisis municipal: desde el + 139 de Vitoria-Gasteiz al - 60 de Bilbao. Fuente: *EUSTAT, Boletín de Estadística*. 1997

- ✓ La promulgación de una serie de normativas específicas, destinadas a cubrir el vacío legal (postconstitucional) existente en un montón de terrenos: ley 21/87, ley 4/92, ley 1/96, etc. Es particularmente mencionable la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 (LRBRL) y, sobre todo, la publicación en 1983 de la Ley de Territorios Históricos (LTH), reguladora del entramado institucional vasco tanto en sus aspectos organizativos como en los financieros, y que vino a completar el panorama competencial de la CAV.

Es una ley coherente que aspira a mantener las cotas alcanzadas en el llamado “Estado de Bienestar” y a garantizar la cobertura de las necesidades más graves mediante un criterio de discriminación positiva que ya venía aplicándose de hecho. Junto a los principios ya señalados anteriormente, introduce los de igualdad, normalización, coordinación y cooperación. No obstante, su mayor aportación reside en el mapa de servicios que elabora, distinguiendo dos ámbitos claramente diferenciados en la red: servicios sociales especializados y servicios sociales de base. Así consolida las tendencias doctrinales más operativas y, paralelamente, aprovecha para establecer un tímido reparto competencial (falta el desarrollo a través del reglamento) en todo lo relativo a la asistencia social en Euskadi, distribuyendo las distintas atribuciones entre Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos. Esta tendencia teórico-práctica de división de los servicios sociales ha sido mimetizada por las normativas de las distintas Comunidades Autónomas españolas, a través de las correspondientes leyes de servicios sociales⁷¹. De todas formas, recalcamos, sigue echándo-

(71) En el ámbito del Estado, no obstante, es preciso mencionar la existencia de un modelo de trabajo común sobre la base del “Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales”. Surgido de un acuerdo entre el Ministerio de Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas en el año 1988, proclama que, para evitar discriminaciones y diferencias entre habitantes de distintas

se de menos el desarrollo reglamentario de esta legislación, de manera que las competencias y responsabilidades que en ella se atribuyen a los diversos organismos y administraciones queden precisamente delimitados.

Dentro de este cuadro, el servicio social de base se configura como la unidad básica del sistema. Polivalente y multidisciplinar, se dirige sin discriminación a toda la población. Sus funciones primordiales son las de ser centro de información, valoración y orientación; prestar servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda domiciliaria; desarrollar programas de intervención que faciliten la integración social y la prevención de la marginación; realizar programas de sensibilización sobre las necesidades existentes y de fomento de la participación social; tramitar las prestaciones; servir de base en la detección de las necesidades sociales..., en definitiva, todas aquellas actividades básicas de contacto con el usuario en el propio medio, previas a una intervención o a una derivación. El hecho de que se desarrollen en el entorno social del usuario, a priori, les otorga un papel central en el trabajo en comunidad.

En el siguiente nivel se sitúan los servicios sociales especializados, sistemas de atención específica para la programación, implantación y gestión de aquellas actuaciones que no estén encomendadas a los servicios de base. Se acude a ellos por derivación de estos últimos y algunas de sus funciones específicas son: gestionar y equipar los centros y servicios que proporcionen prestaciones; proporcionar prestaciones técnicas, no sanitarias, psíquicas o sociales; apoyar medidas de reinserción...

../.. comunidades y para que el sistema de protección social cubra las necesidades sociales para el que fue concebido, éste debe articular unas prestaciones que sean capaces de responder adecuadamente a las mismas de forma homogénea en todo el país. La puesta en marcha de este plan –en el que Euskadi y Navarra no participan– facilitó, además, la dotación de infraestructura y personal técnico cualificado, así como medios económicos y financieros específicos para su desarrollo.

Actualmente también es destacable la articulación legal de una serie de órganos consultivos y de participación social que ya existían, pero que en la práctica no funcionaban: el Consejo Vasco de Bienestar Social, los Consejos Territoriales de Bienestar Social y los Consejos Municipales de Bienestar Social. Son órganos de participación destinados a canalizar las inquietudes ciudadanas en materia de acción social. En esta misma línea trabaja la Comisión Permanente para la Inserción, creada por la Ley contra la Exclusión Social. Compuesta por representantes de las instituciones y organismos que trabajan en el área de la inserción social, orienta su actividad hacia la detección y análisis de las necesidades sociales, así como a la evaluación de las actuaciones previstas en el Plan Vasco de Inserción.

Así definido, este sistema de servicios sociales se diferencia de otros sistemas públicos en que presenta un ámbito específico de necesidades⁷² a las que responder y de derechos que garantizar. Paralelamente estructura una oferta peculiar y privativa de prestaciones sociales y una red de equipamientos propia, preparadas ambas para responder a las necesidades detectadas. Por supuesto, mantiene también una normativa propia –e inacabada–, así como una planificación selectiva y un aparato presupuestario propio y

(72) Los servicios sociales garantizados en Euskadi responden principalmente a tres niveles de necesidades detectadas:

- 3 La necesidad de acceso a los recursos sociales en igualdad de oportunidades. Se estructura a través de servicios de orientación e información sobre los recursos de los diferentes sistemas, destinados a grupos con limitaciones para interpretar sus propias necesidades y sin autonomía suficiente para acceder a ellos.
- 3 La necesidad de convivencia personal gratificante y libremente decidida. Estructurada mediante servicios de ayuda a domicilio y de alojamiento alternativo.
- 3 La necesidad de integración social, de pertenencia al entorno y de participación en el mismo. Se gestiona mediante prestaciones de prevención e inserción social que combinan la actuación en los espacios donde se produce la convivencia con acciones a través de equipamientos específicos.

diferenciado. No obstante, conviene recordar que los efectos de la crisis económica sufrida en Euskadi han generado un aumento de demandas, problemas y desigualdades sociales, sobre todo en lo relacionado al aumento de la pobreza y los factores de exclusión social relacionados con la modificación del proceso productivo, lo cual exige un esfuerzo en orden a una continua adaptación de esta estructura y de la oferta que le acompaña a las necesidades sociales.

En Euskadi, últimamente ha experimentado un gran auge la prestación de servicios públicos a través de la iniciativa social privada. Ésta también participa de la gestión pública de la intervención social y se organiza sobre la base de cinco modelos diferentes de trabajo:

- ★ las ONG, entendidas como instituciones compuestas tanto por profesionales como por personal voluntario, dedicadas a la prestación de servicios sociales, sin ánimo de lucro y no dependientes de forma directa de ninguna administración pública;
- ★ las organizaciones de autoayuda, que son agrupaciones de personas afectadas por una situación de necesidad o deficiencia física, mental o sensorial, en la defensa de unos intereses comunes;
- ★ las asociaciones voluntarias sin ánimo de lucro, entendidas como organizaciones compuestas casi exclusivamente por personas voluntarias, con un grado de organización formal no tan avanzado como el de las ONG, y con unos recursos (materiales, financieros, humanos) inferiores a estas;
- ★ la iniciativa empresarial con ánimo de lucro, dirigida a la prestación profesional de servicios en materia de servicios sociales;

- ★ la Obra Social de las Cajas de Ahorro Vascas (fundamentalmente la BBK⁷³, pero también la Kutxa⁷⁴ y la Vital).

b) Evolución del sector vasco de servicios sociales

Hablamos de un sector que conforma un entramado particularmente complejo y que ha experimentado en Euskadi un considerable auge durante la última década. No se trata tanto de un crecimiento en términos globales, sino más bien de su definitiva incardinación dentro del esquema moderno de gasto público. El espectro de servicios sociales dentro de la CAV ha sido hasta hace poco heredero de un panorama poco sistemático. No se cubrían todos los ámbitos ni estaban desarrollados modelos consolidados en el ámbito doctrinal, pero existía una iniciativa privada, bien es cierto que de base eminentemente religiosa, bastante amplia que paliaba la escasez de recursos. Efectivamente, el gran crecimiento del sector de finales de los ochenta (que venía provocado por la necesidad de crear un sistema coherente con la realidad social que había asolado Euskadi desde mediados de los setenta), parece haber desembocado actualmente en una estabilización del crecimiento conforme a los parámetros macroeconómicos⁷⁵. Se puede decir que el crecimiento de la economía durante los últimos años ha caminado de la mano del crecimiento de los niveles de gasto social⁷⁶, pese a lo cual Euskadi se encuentra aún por debajo de la media europea

(73) En Bizkaia mantiene una importante presencia en el sector de atención a la infancia (guarderías), en la creación de empleo y en sectores de población con minusvalías de tipo psíquico. Sus aportaciones, ingentes puesto que trabajan con colectivos que precisan de una ayuda cualificada, ayudan a maquillar la realidad del sector privado en este territorio.

(74) Desarrollando programas y ayudas relacionadas fundamentalmente con la investigación, la formación, la sanidad y la cultura.

(75) La actividad del sector de servicios sociales representaba en 1989 un 1,3% del PIB, mientras que en la actualidad se sitúa en cotas cercanas al 1,7%. Fuente: “*Estadística de Servicios Sociales*”, EUSTAT, 1996.

(76) Actualmente el gasto anual per cápita en servicios sociales asciende a 2.276 ptas/mes, frente a las 2.563 de Cataluña (comunidad pionera y más avan-

Para tratarse de una comunidad pequeña –geográficamente y en cuanto a población⁷⁷– nos encontramos con que actúan tres administraciones (varias Direcciones del Gobierno Vasco, tres Departamentos Forales, cerca de doscientos cincuenta ayuntamientos) y más de setecientas entidades privadas. Parece claro que, para hacer frente a la realidad vasca, resulta necesario sistematizar todos los esfuerzos realizados en el sector del Bienestar Social, de forma que sea posible coordinar intervenciones y proporcionar información rápida y fiable para la toma de decisiones, la gestión y el control del sistema⁷⁸.

Del análisis del modelo vasco se pueden entresacar varias notas definitorias que apuntan con coherencia a los éxitos y debilidades del sistema (los datos están recogidos de la presentación general de los servicios sociales en el período 1989-1995 según la última Estadística de Servicios Sociales del EUSTAT (1996) y de los presupuestos manejados por el Dpto. de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco para el ejercicio 1998):

- En primer lugar se puede decir que las intervenciones están fuertemente condicionadas por la aplicación sectorial del gasto. De hecho, los tres principales destinos de dicho gasto corresponden al sector de la tercera edad (31,25% del gasto), al de minusvalías (24,84%) y al de lucha contra la marginación y pobreza (18,44%). En total vienen a llevarse las tres cuartas

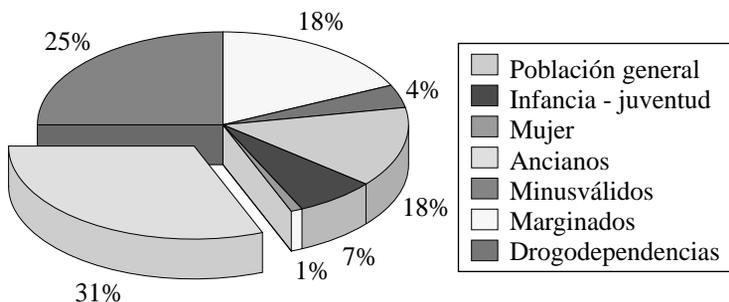
...zada en la gestión de servicios sociales) y a las 2.348 de la media española. En términos comparativos, para una familia vasca de tamaño medio, el mantenimiento de este sistema representaría una aportación mensual media de 7.011 ptas.

(77) 2.127.180 habitantes según los últimos datos censales.

(78) Algunos sectores de la Administración ya son partidarios de la elaboración de un sistema de información en materia de acción social que englobe tanto la información como los procedimientos de tratamiento y manipulación de la misma. Actualmente sólo se puede acudir a la información emanada de la Estadística de Servicios Sociales y de los estudios anuales que desde 1990 elabora el Gobierno Vasco.

partes de los fondos públicos disponibles para la intervención social a través de servicios sociales.

- ❑ Además, aún se observa un déficit de recursos en áreas de intervención que se consideran prioritarias, como pueda ser el área de Mujer (algo menos del 1% del gasto en servicios sociales), Drogodependencias (4,19%) o Infancia/Juventud (7%).



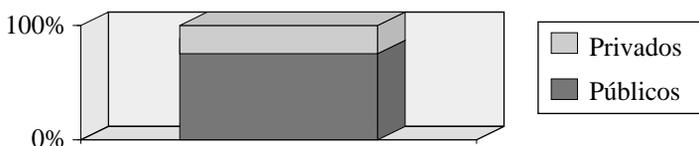
Distribución sectorial del gasto.

Fuente: *Gobierno Vasco, 1998*

- ❑ Se observa, durante los últimos años, una tendencia al crecimiento de los centros de servicios técnicos generales y sociales comunitarios con respecto al resto, si bien el recurso más numeroso (en coherencia con las pirámides poblacionales) sigue siendo la alternativa residencial⁷⁹ (dirigida a minusválidos y tercera edad) y los centros/clubes para jubilados.

(79) Como metodología de trabajo las residencias son centros en los que se ofrece una atención permanente y una asistencia integral, generalmente mediante los servicios de alojamiento y manutención. Se trata de pisos, hogares funcionales, residencias, centros de acogida, etc. En algunos modelos se encuentran en franco declive, mientras que en otros se espera que aumenten a corto y medio plazo (atención a personas ancianas). De todas formas, la oferta pública y privada está en este caso claramente equilibrada por las propias leyes del mercado. Se trata de un área, sobre todo en la atención a personas de la tercera edad, en la que las entidades privadas de base lucrativa tienen su propia cuota de mercado.

- Nuestro sistema se nutre de una financiación eminentemente pública (71,4%). Las diputaciones forales constituyen la pieza central del sistema, puesto que suministran algo más de seis pesetas⁸⁰ de cada diez que se gastan en intervención social. El resto se lo reparten Gobierno Vasco (financia el 85,97% del Plan de Lucha contra la Pobreza) y ayuntamientos.



Financiación del sistema de servicios sociales.

Fuente: *EUSTAT, 1996*

- Conviene revisar las políticas de financiación de las entidades privadas de base no lucrativa que trabajan, fundamentalmente, en los territorios de Bizkaia y Gipuzkoa, sobre todo en cuanto a su dependencia de los fondos públicos. Muchos de los recursos se otorgan vía subvenciones o prestaciones económicas no garantizadas, que no generan derechos y que, en la práctica, no son sino fuentes de financiación bastante inciertas (y lamentablemente desmotivadoras de cara a la iniciativa social).

Las asociaciones vascas mantienen una compleja tensión amor-odio con la Administración. El innegable aumento global de las subvenciones con respecto a las décadas anteriores se ha visto paralizado durante los últimos cinco años, algo fácilmente comprobable a través de los presupuestos por partidas de Gobierno Vasco y diputaciones forales. Algo especialmente peligroso si tenemos en cuenta que las asociaciones han

(80) No sólo en el análisis de los presupuestos totales. En la práctica los Departamentos Forales de Servicios Sociales destinan cerca del 21,5% de sus presupuestos (incluyendo las transferencias del Gobierno Vasco en materia de IMI y AES) al mantenimiento de los servicios sociales.

incrementado su grado de dependencia respecto a la aportación pública y han disminuido su capacidad de autofinanciación. Un aumento de la dependencia pública que, llegado el momento, puede poner en cuestión su propia independencia (sin mencionar, por supuesto, las organizaciones sin la más mínima base social creadas exclusivamente para recibir fondos públicos o aquellas usadas como instrumentos de política gubernamental).

- Para lo pequeño del país existen niveles y modelos de intervención demasiado dispares en el análisis por territorios y comarcas, lo que provoca grandes desequilibrios en las actuaciones de tipo social. Entre la comarca con menor gasto per cápita en servicios sociales (Plentzia-Mungia) y la de mayor gasto (Rioja alavesa) las diferencias son de 1 a 2,7. En general, el indicador de gasto alavés casi duplica a los de Gipuzkoa y Bizkaia. Teniendo en cuenta estas diferencias, fundamentadas en la autonomía legislativa y competencial de las diputaciones forales, sería útil reflexionar sobre la manera en que se podría evitar el “turismo de las prestaciones”. Es decir, la posibilidad de ofrecer servicios de calidad y contenido similar en los tres territorios, de manera que los usuarios y usuarias no tengan que orientar su movilidad geográfica en función de los diferentes regímenes coexistentes dentro de la propia CAV.

		3ª Edad	Minusv.	Inf. y Juv.	Mujer	Marg. y Pob.	Drogod.	Conj. Pobl.	Total
Absol.	Ayuntamientos	4.039.619	221.866	589.810	241.946	589.735	440.682	3.742.737	9.866.395
	Diputación	13.810.189	12.635.494	2.905.244	239.377	873.456	83.802	4.050.402	34.597.944
	Dpto. Trab. G.V.	4.100	46.299	284.499	2.600	9.056.358	1.866.875	97.246	11.357.977
	Otros Org.	0	1.288.433	0	0	14.602	0	0	1.303.035
	Total	17.853.888	14.192.092	3.779.553	483.923	10.534.151	2.391.359	7.890.385	57.125.351
% Horiz.	Ayuntamientos	40,94	2,25	5,98	2,45	5,98	4,47	37,93	100,00
	Diputación	39,92	36,52	8,40	0,69	2,52	0,24	11,71	100,00
	Dpto. Trab. G.V.	0,04	0,41	2,50	0,02	79,74	16,44	0,86	100,00
	Otros Org.	0	98,88	0	0	1,12	0	0	100,00
	Total	31,25	24,84	6,62	0,85	18,44	4,19	13,81	100,00
% Vert.	Ayuntamientos	22,63	1,56	15,81	50,00	5,60	18,43	47,43	17,27
	Diputación	77,35	89,03	76,87	49,47	8,29	3,50	51,33	60,56
	Dpto. Trab. G.V.	0,02	0,33	7,56	0,54	85,97	78,07	1,23	19,88
	Otros Org.	0,00	9,08	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	2,28
	Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

El gasto público por sectores y fuentes de financiación.

Fuente: *Gobierno Vasco, 1998*

- ❑ En cuanto a los recursos humanos que mueve el sector, se puede destacar el hecho de que un 66% de los profesionales son mujeres. También este dato resulta consonante con las estadísticas de estudiantes de profesiones relacionadas con la intervención social: trabajo social, educación social, animación sociocultural, etc., eminentemente mujeres. Así, el perfil de la persona que trabaja en el área de los servicios sociales es el de una mujer profesional que desempeña su actividad en la red pública, en áreas relacionadas con la atención a personas con minusvalías o ancianas.
- ❑ Se trata, además, de un sector con una fuerte implantación de voluntariado (11.783 personas según datos de hace tres años)⁸¹.

(81) A lo cual podemos unir otro dato significativo, y es que el 97,2% de este voluntariado desarrolla sus actividades en entidades de carácter privado. No deja de ser lógico, pero sí que permite ver dos modelos bien diferenciados de intervención en el área de los servicios sociales: el de las entidades privadas, con unas estructuras, necesidades y aspiraciones concretas y el

Teniendo en cuenta el peso específico de este colectivo con relación al colectivo de profesionales (alrededor de 12.000 en el mismo período), hay que reincidir en la conveniencia de estimular a los responsables políticos a que elaboren programas específicos de atención al voluntariado, fundamentalmente relacionados con la formación y la motivación. También hay que resaltar que, aunque ejerce un papel importante en la intervención social, su presencia es aún residual en los foros de planificación, decisión y gestión de los servicios.

- Por último lugar, señalar que se considera importante conocer datos exactos acerca de la incidencia del burnout⁸² entre los profesionales de ciertos servicios sociales, así como diseñar programas de evaluación de las estrategias orientadas a combatirlo y prevenirlo.

2. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA CAV

Las políticas orientadas a hacer frente a la pobreza como fenómeno estructural, han tomado en Euskadi la forma del Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza. Nacido en 1989, su objetivo fundamental consiste en hacer frente a las consecuencias que las crisis económicas de los años setenta y ochenta han tenido sobre el tejido social vasco.

En esencia se plasma en la realización de acciones a favor de una política social para grupos menos protegidos o favorecidos con el fin de reducir la situación de desigualdad existente y dotar de un mayor equilibrio a los distintos estratos sociales. En principio es una alternativa novedosa a los sistemas de protección social que existían en todo el Estado español. Aunque inspira parte

../.. de las entidades públicas, acostumbradas a una gestión profesional burocratizada. Es imprescindible arbitrar políticas de acompañamiento de ambas realidades en la medida en que, en un futuro muy cercano, necesariamente van a aspirar a la misma cuota de mercado.

(82) Término acuñado por el psicólogo H. Freudenberger que designa la quemazón profesional.

de su estructura en el modelo de rentas mínimas francés⁸³, constituye un modelo específico e integral en sí mismo que, a la hora de la verdad, ha servido de inspiración para otros modelos posteriormente desarrollados en este campo en otras regiones del Estado.

Desarrollado por el Gobierno Vasco con partidas propias, es un programa en el que, sin embargo, colaboran las diputaciones forales y las entidades locales. A estas últimas, las más cercanas al ciudadano, el Plan les reserva importantes competencias relacionadas con la mediación y tramitación de los expedientes a través de sus unidades de base (art. 7 e), Ley 5/96 de Servicios Sociales).

El Plan prevé tres niveles complementarios de intervención:

- **NIVEL I** Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), que en el fondo no es sino un salario social.
- **NIVEL II** Ayudas de Emergencia Social (AES).
- **NIVEL III** Aplicación de un conjunto de medidas sectoriales contra la pobreza.

A pesar de que está conceptualizado como un programa destinado eminentemente a la inserción de las personas en situación de exclusión social por problemas de pobreza, en realidad se puede decir que está estructurado como un sistema de protección de última garantía, dirigido a personas o colectivos que escapan del sistema público de protección social. Es decir, el plan va destinado a la inserción social, pero previendo un sistema fácilmente orientable hacia lo asistencial. Así, sus objetivos se centran en conseguir que los beneficiarios de las ayudas abandonen el programa a través de la superación de las causas que motivaron su ingreso. A pesar de que en un principio el planteamiento no es

(83) Que, a su vez, se encuentra (o en su momento se encontraba) en la vanguardia de las tendencias europeas en materia de inserción social. Esto no quiere decir que fuera el sistema más avanzado (habría que incluir aquí a los países escandinavos), pero sí que era el más progresista en materia de inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión (una realidad más mediterránea).

rígido –incluso prevé un mantenimiento de la incidencia real de las situaciones de necesidad cubiertas–, es necesario evaluar seriamente si, efectivamente, las técnicas empleadas han contribuido a dicho objetivo. La práctica ha venido demostrando que el objetivo subyacente a las actuaciones desarrolladas durante estos casi diez años, ha consistido en conseguir que las situaciones de pobreza no hayan constituido sino un fenómeno coyuntural.

EL INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN

Ha sido el eje central sobre el que han pivotado todas las actuaciones del Plan lo constituye el Ingreso Mínimo de Inserción⁸⁴. Es una prestación que reviste las características de salario social orientado a garantizar a todas las unidades familiares residentes en Euskadi unos ingresos mínimos para subsistir, y presenta las siguientes características:

- Es una **prestación intransferible**⁸⁵, como ya citábamos anteriormente, **de tipo económico asistencial**, si bien se orienta a objetivos relacionados con la integración social de las personas en sentido amplio.
- Focaliza su atención en el hogar. Toma como sujetos a las personas, siempre y cuando éstas constituyan una **unidad económica de convivencia independiente**⁸⁶ –aunque presenta algunas excepciones en lo relativo a madres solteras, mujeres separadas sometidas a malos tratos, familias monoparentales que convivan con familiares, etc.– con

(84) Creada por el Decreto 28/89 y desarrollada por la Ley 2/1990, de 3 de mayo. Su última modificación es de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social.

(85) Excepto en los casos de compensación o descuento para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, y en los casos de retención o embargo legal.

(86) En realidad centra su atención en la familia, puesto que el concepto “hogar independiente” únicamente viene a desarrollar el de “unidad familiar”, que era el contemplado en su antecedente inmediato, el Ingreso Mínimo Familiar.

un año mínimo de antelación a la presentación de la solicitud (excepto parejas de hecho, fallecimiento de los padres, separación, divorcio...). De hecho, solamente se otorga una ayuda por unidad convivencial.

- Tratándose de una prestación económica, se centra exclusivamente –digamos más bien preferencialmente– en la cobertura de las **situaciones de extrema necesidad**⁸⁷ que pudieran generar fenómenos de marginación o exclusión social. Para su concreción definitiva se establecen una serie de baremos progresivos que delimitan los ingresos mensuales máximos de los que puede disponer un hogar independiente para ser considerado sujeto de la prestación. Dichos topes equivalen al mínimo garantizado por la administración vasca.
- Reviste las características de **complementariedad** –cubre la diferencia existente entre ingresos reales e ingresos garantizados– y **subsidiariedad** –se accede a él una vez agotadas el resto de ayudas y garantías⁸⁸–.
- Es de **duración indeterminada**. Se otorga siempre y cuando persistan las causas que motivaron su concesión, sin perjuicio de que, en realidad, la concesión inicial se realice por un año. Paralelamente se establece la obligatoriedad de realizar al menos una revisión anual del cumplimiento de los requisitos de acceso.
- Va dirigida a personas **mayores de veinticinco años**⁸⁹ y menores de la edad exigida por las leyes para tener derecho a una pensión pública por vejez.

(87) Fundamentalmente las necesidades básicas de tipo primario: alimentación, ropa, etc. Son gastos básicos de supervivencia que facultan su tramitación por la vía de urgencia, así como la posibilidad de acordar, en determinados supuestos, el pago de la prestación a persona distinta del titular.

(88) Subsidio de desempleo, prestaciones previstas por la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI), prestaciones no contributivas, etc.

(89) Excepto menores de veinticinco años con menores o minusválidos a su cargo, así como huérfanos de padre y madre.

- Exige el empadronamiento previo en cualquier municipio de la CAV con un año de antelación o tres años de residencia legal para los extranjeros no ciudadanos de la Unión Europea.
- Presenta la especificidad de incluir un convenio entre usuario y administración dirigido a la realización por parte del primero de un conjunto de actividades dirigidas a su inserción socio-laboral. Reviste la forma de pacto –en realidad es una contraprestación– y se articula a través de un **convenio de inserción** elaborado por la unidad de base que tramitan la prestación. El objetivo último es contribuir a evitar la consolidación de una nueva clase pasiva de usuarios de servicios sociales.

LAS AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

Constituyen el segundo nivel de intervención previsto por el Plan, y revisten la forma de prestaciones de tipo económico orientadas a cuatro objetivos básicos:

- A. La cobertura de ciertos gastos de mantenimiento de carácter habitual, fundamentalmente referidos a la vivienda⁹⁰ y a otras necesidades de tipo primario.
- B. El abordaje de determinados gastos de equipamiento de la vivienda considerados como inversión. Generalmente se asocian a la compra de mobiliario o electrodomésticos de carácter básico, o bien reparaciones de tipo general.
- C. La cobertura de gastos de emergencia, relacionados con necesidades primarias imprevistas, imposibles de cubrir por otras vías (vestido, educación, formación, atención sanitaria...).
- D. La recuperación de situaciones de endeudamiento ocasionadas por alguno de los conceptos anteriores.

(90) Hace referencia a gastos ordinarios de energía, agua, alcantarillado, basuras, impuestos, comunidad, alquileres y similares.

Las ayudas de emergencia social también revisten la forma de **prestaciones de tipo económico**, aunque en este caso no periódicas⁹¹, destinadas a hacer frente a emergencias económicas en colectivos con escasos recursos. En este sentido vienen a cubrir las posibles carencias dejadas al descubierto por el IMI⁹². Por lo demás presentan otras características ya atribuidas al IMI, como pueden ser la complementariedad y la subsidiariedad, aunque introducen unos matices de flexibilidad: sus beneficiarios pueden ser tanto unidades convivenciales como personas individuales y se relajan los requisitos de edad (ser mayor de edad únicamente) y de empadronamiento (deja de ser condición indispensable).

Sí se puede decir que son ayudas un tanto más discrecionales que el IMI, puesto que están condicionadas, no sólo a la comprobación objetiva de la insuficiencia de recursos, sino también a la valoración de los servicios sociales de base correspondientes y a la misma disponibilidad presupuestaria.

LA INSERCIÓN SOCIAL

El tercer nivel del Plan se asocia a la contraprestación correspondiente a los recursos económicos suministrados. Constituye el eje del programa en materia de inserción social y se materializa en los llamados convenios de inserción.

Dichos convenios suponen la formulación de un compromiso o pacto documental mediante el cual los beneficiarios del salario

(91) El acceso a las Ayudas de Emergencia Social está condicionado a la existencia de disponibilidades de tipo presupuestario (aproximadamente hablamos de unos 2.000 millones anuales), así como a la comprobación de una necesidad real por parte de los servicios sociales de base.

(92) Y esto es así por dos razones: en primer lugar porque el baremo establecido para acceder a las AES es 1,5 veces superior al del IMI; en segundo porque son ayudas que se aplican preferentemente a los beneficiarios del salario social.

social se comprometen a desarrollar una serie de actuaciones tendentes a garantizar la reinserción en el medio o largo plazo⁹³.

Paralelamente a dichos convenios, la propia administración⁹⁴ garantiza el cumplimiento de las medidas de inserción mediante el diseño de un conjunto de medidas sectoriales (en especial en lo relativo a servicios sociales, vivienda, educación, formación, empleo y sanidad) dirigidas a la creación de nuevos recursos sociales.

2.1. Evolución y evaluación de las intervenciones

Hay que empezar reconociendo que el Plan se implantó con una inusitada rapidez, sin duda motivada por la necesidad palpable de medidas destinadas a atajar realidades de pobreza y precariedad muy arraigadas en el tejido social vasco. A pesar de la desorganización administrativa y de la ausencia de referencias directas con respecto a este modelo de trabajo, las instituciones no tardaron en dinamizar los diferentes recursos extraordinarios que previó el Plan⁹⁵, recursos que enseguida pasaron a convertirse en ordinarios.

(93) Los convenios de inserción se establecen mediante un plan individual de inserción elaborado sobre la base del diagnóstico sociofamiliar realizado por los servicios sociales de base, en el cual se definen las necesidades y carencias de todos los miembros de la unidad familiar y se identifican las áreas a considerar para el logro de la inserción en tres niveles: autoayuda, formación y empleo. Dicho plan contiene los objetivos a conseguir, el método, la periodicidad de la relación con los agentes sociales y la propuesta de acciones a realizar.

(94) En principio los niveles administrativos vascos: Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos, cada uno en su ámbito competencial y con sus limitaciones presupuestarias.

(95) Quizás el propio carácter experimental del mismo explica que en un inicio revistiera la característica de excepcionalidad. De hecho, en un inicio el Plan se enmarcó dentro de las actuaciones institucionales del Plan “Euskadi en la Europa del 93”. Este Plan nace con el objetivo de luchar contra los desequilibrios económicos y sociales que la situación económica y, asociada a ella, la grave crisis de empleo, producen en nuestra sociedad.

También hay que destacar el carácter descentralizador del mismo, en la medida en que distribuye amplias competencias entre Gobierno Vasco (financiación), diputaciones (recursos sociales en su ámbito competencial) y ayuntamientos (servicios sociales de base). Es un modelo que implica una importante carga de trabajo en lo que a coordinación y colaboración se refiere, pero que inaugura un camino largamente demandado y que no tiene posibilidad de retorno. La última modificación del modelo de financiación, que tiende a la gestión directa de los fondos de las AES por los ayuntamientos (sin intermediación de las diputaciones forales) apunta en este sentido.

En cuanto al impacto cuantitativo hay que decir que al menos un 5% de las familias vascas se han beneficiado de las prestaciones económicas del Plan⁹⁶. Quizás en muchos casos se ha tratado de una atención meramente coyuntural, pero sí que revela una notable incidencia social del mismo. Es un dato avalado por el montante global de las partidas presupuestarias que el Gobierno Vasco –responsable– ha aportado al Plan: casi 9.000 millones de pesetas durante el pasado año 1997 y que puede encontrar cierta explicación en la relativa laxitud –en comparación con otros modelos autonómicos– de los requisitos de acceso a las prestaciones⁹⁷.

Son datos que avalan el deterioro de gran parte de su tejido social tras las crisis de los setenta y ochenta. Analizando los grupos sociales que se han beneficiado de las prestaciones económicas del Plan aparecen los mismos colectivos descritos en los perfiles de pobreza: mujeres solteras, separadas o divorciadas con responsabilidades familiares; desempleados sin subsidio/prestación de desempleo; jóvenes⁹⁸; mayores de 65 años, etc.

(96) Hasta 1997 casi 32.000 familias habían sido beneficiarias del IMI.

(97) Tal y como proponían Manuel Aguilar, Miguel Laparra y Mario Gaviria durante el II Simposio sobre desigualdad y distribución de la renta (Madrid, junio de 1995).

(98) Del 2,78 de beneficiarios del IMI en las familias encabezadas por personas entre 25 y 34 años, se pasa a un 9,01% cuando al frente hay menores de 25 años.

Estudios realizados para analizar el impacto real de esta cobertura⁹⁹ manifiestan, por otro lado, las dificultades de los colectivos tradicionalmente más alejados de los servicios sociales para acceder a todas las prestaciones del sistema, especialmente a las más extraordinarias (AES en este caso). La propia excepcionalidad de las partidas, motivada por déficits financieros, no ayuda mucho a crear una cultura popular de acceso a estos recursos.

De todas maneras la valoración que realizan tanto beneficiarios como trabajadores sociales, sobre la incidencia del Plan en la vida de las familias es muy favorable, aun cuando se ven las limitaciones. Son ayudas que resultan muy positivas –imprescindibles incluso– en el medio y largo plazo, en la medida en que ayudan a elevar la calidad global de vida de las personas en necesidad social¹⁰⁰. Por un lado actúan en la prevención de procesos económicos de empobrecimiento, evitando la descapitalización familiar, por el otro garantizan un mínimo ajuste entre los ingresos disponibles y las necesidades básicas de consumo.

La incidencia, en términos globales, del Plan en la vida de las comunidades con problemas de precariedad en su tejido social, no es nada desdeñable. Al evitar la precarización de los colectivos en situación de riesgo, se hace factible la consolidación de una realidad más propicia a la consecución de unos estándares de vida personal, familiar y comunitaria integrada. La caída de las problemáticas personales y comunitarias, se asocia entonces a determinados procesos sociales de los últimos años, como pueden ser la reducción del número de menores en desamparo, la mejora de las relaciones sociales y familiares, el descenso en los

(99) Muchos datos están sacados del Informe de Evaluación del Plan de Lucha contra la Pobreza (1988-1997), elaborado por el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.

(100) Más de la mitad de las personas que accedieron en algún momento al IMI (un 60,4%) ya ha salido de la prestación. La proporción de titulares que han permanecido de forma permanente en la prestación se sitúa por debajo del 20%.

niveles de conflicto social, la estabilización en la incidencia del consumo de estupefacientes y/o alcohol, etc.

Sin embargo, es necesario destacar que la incidencia real del tercer nivel del Plan, el directamente encaminado a la inserción, ha sido muy pobre, sin duda a causa de la falta de desarrollo – normativo y metodológico– del mismo. La ausencia de una normativa global que sustentara el Plan en todos sus niveles de desarrollo ha constituido una rémora fundamental. Además, la rigidez del aparato administrativo, excesivamente formalista en muchos casos, e incapaz de arbitrar recursos que contengan la avalancha burocrática de la tramitación de prestaciones, ha determinado un desarrollo ridículo de los convenios de inserción social. En la práctica, hasta ahora no ha existido una labor de detección, orientación y seguimiento que posibilite una intervención tendente a la integración social. Es cierto que en algunas zonas (especialmente en Araba que, como ya hemos dicho en alguna ocasión, tiene una estructura administrativa especial en todo lo relativo a la acción social) se han desarrollado interesantes programas formativos y de apoyo desde el medio abierto dirigidos a beneficiarios del IMI, pero no han dejado de ser iniciativas aisladas. En su conjunto, el impacto de las unidades de base en la intervención orientada a la inserción ha sido muy limitada, dato avalado por el escaso 22% de familias beneficiarias que han llegado a acceder a un convenio (datos de 1998). En cualquier caso queda claro que tanto el número y calidad de los recursos comunitarios como el grado de implantación de los servicios sociales inciden favorablemente en las posibilidades reales de realizar un diagnóstico eficaz y de diseñar planes concretos de intervención en el campo de la inserción social.

Si a todo lo citado unimos la escasa focalización de las políticas sectoriales¹⁰¹ hacia medidas concretas de lucha contra fe-

(101) Sí que se han hecho cosas, pero quizás de una forma deslavazada y fuera de una acción integral orientada a la inserción de las personas y colectivos en situación de exclusión social. Entre ellas se pueden citar la univer-

nómenos que nos hemos cansado de diferenciar –pobreza y exclusión social– y las previsible, pero no por ello menos criticables, disfuncionalidades en los mecanismos de coordinación entre diputaciones, Gobierno Vasco y entidades locales, terminamos por entender la nefasta gestión de este tercer nivel de intervención.

En cualquier caso, el Plan ha supuesto un enorme avance en la intervención garantista de los derechos de las personas en desigualdad social. Son muchas las vías de trabajo abiertas, pero la principal es la que habla de la necesidad de estructurar una estrategia de inserción fundamentada en términos positivos (el derecho a la inserción) y en la consolidación de instrumentos eficaces, novedosos y que impliquen a todos los actores sociales, públicos y privados. Hasta ahora, el desarrollo de la inserción no ha salido, en la mayor parte de los casos, del ámbito estricto de los servicios sociales, y aun con dificultades para desarrollar un trabajo social intenso y un acompañamiento social de los perceptores encaminado hacia la inserción.

La imagen del salario social entre la opinión pública vasca, e incluso entre sectores profesionales, está relativamente marcada por una impronta negativa: una prestación económica inmerecida, graciable y generalmente dilapidada. Frente a esta imagen, es necesario reconocer que, con todo lo dicho hasta ahora, el nivel de actividad desarrollado es considerablemente superior a la imagen que se tiene al respecto. El salario social ha posibilitado un primer y necesario paso en el trabajo social de inserción y ha facilitado la creación de puentes de trabajo, aún poco explorados, entre los servicios sociales y otras áreas, como la educación, el empleo y la formación laboral.

../.. salización de la asistencia médica, la ampliación de la oferta escolar a la primera infancia, el impulso a la construcción de viviendas sociales, la creación de planes específicos de empleo y formación, etc.

3. LA INICIATIVA SOCIAL EN EUSKADI

3.1. La participación ciudadana

a) La política está en el centro de toda actividad

La política, según la concepción heredada de nuestros ancestros griegos, está relacionada con un conjunto de prácticas y actividades dirigidas a resolver los problemas que afectan a todos los miembros de la comunidad. Quizás sea una concepción utópica, puesto que son muchas las prácticas que se entremezclan dentro del actual contexto político, pero en cualquier caso responde también a la esencia teórica del concepto político contemporáneo. Hoy en día, en Euskadi y en nuestro entorno, dicho concepto se ejercita a través de la democracia representativa, modelo de gobierno mayoritario en las sociedades occidentales, entre ellas la nuestra. En virtud de él una clase política –una oligarquía para el acceso al poder– se responsabiliza de la dirección política del Estado liberal-democrático de Derecho. Un somero estudio de este modelo es primordial para la determinación de las vías de participación social.

En principio se puede decir que es un esquema que consagra el sistema de partidos políticos como principal cauce de acceso al poder¹⁰². Esto no quiere decir que sea la única vía de hacer política, puesto que, en cierta medida, también los sindicatos, el movimiento asociativo y otros agentes sociales intervienen en la práctica política. En esencia viene a significar que el ejercicio del poder está acotado, limitado, mediatizado. Existe un instrumento privilegiado, legalmente legitimado, para llegar a él, por lo que el resto de cauces, entre ellos la participación asamblearia, la participación popular, etc., se consideran alternativos y han de ser re-

(102) Los partidos políticos colaboran de forma permanente en la creación de la voluntad política a través de una serie de actividades: la formación de la opinión pública, la educación política, la formación de responsables políticos, la designación de candidatos para las elecciones, la organización del parlamento, la composición del gobierno, etc.

conocidos previamente –autorizados– para asumir parte de las tareas públicas. No están vedados, sino condicionados.

No vamos a detenernos a desarrollar los principios y claves que salpicaron la evolución de los aparatos estatales, pero sí que conviene entender que este modelo ni es ni ha sido el único. De hecho ha sufrido una evolución dura y plagada de obstáculos que las generaciones nacidas y crecidas en democracia –actualmente entre los veinte y los treinta años, que ya empiezan a acceder a los puestos directivos– no han de perder de vista. A fin de cuentas el pasado reciente, del cual somos herederos, nos habla de ello.

La política es el espacio propio de lo público, y como tal, en cierta medida nos pertenece a todas las personas, y a todas ellas es –o debiera ser– accesible. Una sociedad compleja, como la vasca no puede ni debe circunscribir los cauces de participación política al sistema legalmente sancionado de acceso al poder. Mucho menos cuando entendemos la política como un fenómeno que concierne al conjunto de la población y que contribuye a la formación de una sociedad responsable y solidaria. Es en este marco donde surge, cada vez con una mayor fuerza y sustantividad propia, un conjunto de actividades desarrolladas desde la iniciativa ciudadana a favor de la solidaridad en general, sin injerencias estatales: el tercer sector.

A caballo entre el ámbito de lo privado y el de lo público, el llamado tercer sector comprende una serie de asociaciones voluntarias que están relacionadas principalmente con la producción, reproducción y distribución de bienes colectivos tales como la defensa de identidades grupales, la memoria colectiva, la beneficencia, la sanidad, la educación, la investigación, el cultivo de las artes, etc. (V. Pérez Díaz). No es un concepto pacífico, ya que se cuestiona si realmente es comprensible hablar de un tercer sector en contraposición al Estado y al mercado. Definirlo negativamente, como una tierra de nadie fronteriza entre ambos es bastante pobre, y en cierta medida irreal, puesto que engloba en su seno a un conglomerado de agrupaciones, asociaciones, organizaciones y

movimientos con muchos elementos diferenciadores (en cuanto a ánimo de lucro, finalidad, forma legal, carácter institucional, fuentes de financiación, etc.). En cualquier caso parece claro que siempre se trata de grupos independientes, de base social, orientados a lograr la mejora del bienestar de colectivos o comunidades, con un componente voluntario y enraizados en principios de solidaridad y altruismo más o menos desinteresado (“privadamente públicos”, como dice Salvador Giner).

El tercer sector viene a actuar como garantía de un “pluralismo cultural” que se apropia de diversos intereses colectivos y reivindica unas funciones políticas, como pueden ser la mediación social, la sensibilización ciudadana, la dinamización del tejido social, la creación de redes de solidaridad, etc. Algunos autores observan hoy una ruptura del esquema del tercer sector, a favor de una acción social más diversificada y transversal a los diferentes sistemas (mercado, Estado y sociedad civil)¹⁰³.

Como fenómeno sociopolítico, la participación está muy extendida en Euskadi y en Europa: en la Unión Europea, las estimaciones de la Comisión hablan de entre una tercera parte y la mitad de la población (aproximadamente cien millones de personas) en acción política de una u otra forma. A pesar de que la distribución por países sea ciertamente irregular¹⁰⁴, en cualquier caso, supone un potencial enorme de ciudadanos dispuestos a apoyar y colaborar en una gran gama de proyectos y tareas de base social. No conviene confundir (y los estudios estadísticos acostumbra a hacerlo con frecuencia) participación con afiliación, sobre todo teniendo en cuenta que hay muchos movimientos asociativos que propician modelos de participación pasiva (colaboración económica, aportaciones puntuales, asistencia a eventos, etc.). No es el

(103) Joaquín García Roca, José M^a Mardones.

(104) Se estima, por ejemplo, que en torno al 48,3% de los irlandeses participa en asociaciones, porcentaje que desciende en el caso de los italianos (22,6 %) y los españoles (25,2%).

Fuente: *Eurobarómetro*, 1987.

tipo de participación políticamente relevante al que hacemos referencia.

La nuestra es la política entendida como la actividad humana por excelencia, en el sentido de que se supone que el ser humano no se desarrolla si no es en compañía de otras personas. Esto implica que necesita al resto para convivir, compartir y participar: la convivencia es a la vez un derecho, una necesidad y un deber, una tarea. El vivir con más gente en una acción y un devenir ineludiblemente compartido, obliga a adecuar comportamientos, crear normas..., hacer política.

Es así, nuestra vida está siempre referida a la política, puesto que ésta conjuga las dimensiones prácticas de la organización social con las actitudes morales y los comportamientos. Ahí radica la importancia de la misma: impregna todos los poros de nuestro ser persona. En este contexto, hacer política es responder a una faceta ineludible de las personas. Participar políticamente, no sólo es altamente beneficioso –biófilo incluso–, es que además resulta necesario para un modelo de convivencia corresponsable. Todos y todas estamos dentro de una organización social políticamente organizada. Puesto que estar en ella es irrenunciable (como ya apuntábamos, incluso la propia exclusión social encuentra su razón de ser en dicha organización), conviene estar activamente, conscientemente, en lugar de dejarse arrastrar por vaivenes que siempre afectan y sobre los que muchas veces se renuncia a intervenir.

Ahora bien, sentada esta base, la realidad resulta cuando menos desalentadora. Las encuestas apuntan a que gran parte de la población vasca mantiene una actitud de desconfianza, incluso de abierto rechazo, con respecto al ejercicio de la política, y por ende con respecto al compromiso político. Este malestar democrático ha llegado incluso al fenómeno asociativo, compuesto por personas comprometidas, con vocación social, que renuncian a desarrollar sus tareas a través de la militancia política. Esta renuncia les ha llevado en multitud de ocasiones a reducir su actividad a

proyectos asistenciales a corto plazo, (el largo plazo y la estrategia preventiva requieren una cierta dosis de intervención en el plano político). La no existencia de conductos hábiles para el ejercicio de la política en ámbitos cercanos (es decir, comunitarios) a los intereses diarios del ciudadano, hace que el fenómeno político quede reservado a aquellas personas que lo convierten en su aspiración vital¹⁰⁵.

Nuestra forma política aún depende de sindicatos y partidos políticos para hacerse presente en la sociedad, aunque estos se encuentren en plena crisis de legitimidad. La única tendencia social capacitada para hacer frente hoy a este dilema es el mencionado tercer sector. La renovación una política vasca de partidos excesivamente tensionada, pasa por un cuestionamiento de su propia estructura y por la implantación de modelos alternativos, diferentes, innovadores. Renovación que precisa de medidas orientadas a desburocratizar, democratizar y desprofesionalizar el ejercicio de la política. Un buen comienzo podría venir por la opción de los políticos profesionales de llevar a los partidos los problemas y luchas de las bases. La política real se hace fuera de los partidos: en las organizaciones vecinales, en los grupos de barrio, en las asociaciones culturales, deportivas, asistenciales, en la escuela, en la empresa, en la universidad... Si no se llevan sus cuestiones y problemas al sistema de partidos, la política pierde la perspectiva y se empobrece progresivamente. La profundización y madurez democrática pasa por el compromiso en la base, en la calle, en el centro de la actividad social.

(105) Ojo, no es la única argumentación válida. Otros pensadores también hablan, en nuestro caso concreto, de una carencia de tradición democrática condicionada por la excepcionalidad de la oposición al “tardofranquismo”. Personalmente no me parece tan patente, puesto que el movimiento social vasco de respuesta al régimen –si bien clandestino, y amplificado por otras reivindicaciones– fue bastante representativo, hasta el punto de que en muchos casos llega a la actualidad.

b) El tránsito a una acción reivindicativa

Atendiendo al perfil del voluntario vasco¹⁰⁶, el acercamiento a la realidad que viene propiciado por la participación social incipiente, generalmente a través de organizaciones de trasfondo social, suele conducir tradicionalmente al asistencialismo. En principio no hay problema en admitir actitudes voluntaristas de este tipo –es una técnica de intervención válida e imprescindible dentro de un contexto–. Se empieza dando un dinerillo y se termina dedicando el tiempo a algún tipo de voluntariado social. Nada más lejos que una crítica a este modelo de funcionamiento tan absolutamente extendido. Es el recurso social por excelencia en una comunidad, la vasca, en la que la mitad de las personas que trabajan en el ámbito de los servicios sociales lo hace desde el voluntariado. No obstante, y observando este fenómeno en su integridad sí que surgen algunas dudas, sobre todo cuando el movimiento que esta forma de intervención provoca se queda ahí, se agota en sí mismo. Con ser un primer paso importante, la asistencia social voluntarista no garantiza una evolución hacia la conciencia social, hacia la certeza de que la vía para el cambio pasa por entender los problemas dentro de un contexto estructural inadecuado. Es un paso importante que no acostumbra a darse con facilidad. Gran parte de las personas que desarrollan sus actividades voluntarias en el marco de la intervención social responden a este esquema de funcionamiento (también hay que reconocer que la estructura interna de muchas grandes organizaciones que acoguen voluntariado en Euskadi han fomentado este tipo de compromiso social).

Topamos además con el obstáculo de que muchas de las implicaciones de este proceso de adquisición de conciencia social son realmente incómodas. Muchas de ellas cuestionan nuestras propias actitudes personales, opciones vitales o posicionamientos íntimos ante realidades cercanas. La visión de la realidad de los que trabajamos en intervención social, como la de todo el mundo,

(106) Siguiendo los estudios de la Escuela de Educadores Iturralde.

no es neutra ni mucho menos, Las experiencias, la educación, el marco de socialización, las necesidades personales, los valores y los intereses matizan e incluso determinan nuestras actitudes ante la vida. No estamos exentos de dudas, incoherencias, filtros y miedos en este proceso de descubrimiento de unas estructuras sociales que, lamentablemente, tienden a pasar inadvertidas para la mayoría.

La iniciativa social en clave de participación precisa como oro en paño de ese plus de efectividad que proporciona la reflexión desde la crítica social. Criticar (constructivamente y con rigurosidad) el sistema supone hoy hacer visibles y denunciar las raíces estructurales que subyacen a la miseria en Euskadi. Para ello es conveniente adiestrarse y profundizar en actividades clarividentes¹⁰⁷, actividades que empujen a las personas a conectar su capacidad para solidarizarse con los más desfavorecidos con una postura de reflexión ante los distintos modelos de sociedad que se proponen.

No obstante, también hay que ser realista, este tipo de descubrimientos, que conllevan fuertes toques de atención (y mucho más cuando nos implican personalmente a todos y todas), tam-

(107) José M^a Mardones propone algunas actividades prácticas para el descubrimiento de las estructuras sociales ("*Fe y Política. El compromiso político de los cristianos en tiempos de desencanto*"). Sal Terrae, Santander, 1993.)

- Reflexionar sobre las causas de la pobreza, la injusticia, la marginación, etc., desde la propia acción o experiencia, analizando las situaciones concretas.
- Comprobar casos en los que prestaciones, asistencias y ayudas chocan con dificultades insalvables.
- No perder cursos, conferencias, foros, debates, etc., acerca de los modelos de trabajo con personas en situación de marginación o exclusión social.
- Apoyar campañas contra determinadas situaciones de barrios o colectivos cercanos.
- Establecer contacto con realidades y colectivos cuya problemática tiene una implicación estructural.

bién dan lugar con demasiada frecuencia a la frustración, al abandono, no ya de la faceta reivindicativa, sino de todo compromiso con la realidad. Mucha gente, así lo constatan entidades como el Consejo de la Juventud de Euskadi, se pasa al otro extremo, esca­rmentada por el jarro de agua fría que supone el sentirse inútil, incapaz, inerme ante los acontecimientos que pretende cambiar.

Hoy en día existe una conciencia latente (curiosamente extendida entre aquellas personas que rehúsan cualquier tipo de contacto con la problemática social) de que cualquier intento por cambiar las estructuras resulta baldío. Ya va siendo hora de demostrar a todos los agoreros que trabajar reivindicando un cambio en las estructuras es posible, pero que pasa necesariamente por un cambio previo en las actitudes.

c) Hacer política desde la calle

Una vez que se ha dado el paso a la reivindicación, el salto al compromiso político (cuidado, no hablamos de partidos políticos) es relativamente fácil. De hecho, éste se produce desde el momento en que estas nuevas ideas, no más que constataciones quizás, pasan a ser compartidas con otras personas con inquietudes similares. Expresar en público nuestra versión personal acerca de los acontecimientos sociales y compartirla con otra gente es apostar por hacer política. No obstante, hay que matizar: cuando decimos que hacer política es fácil, lo hacemos con la certeza de que lo es siempre y cuando se encuentren los canales adecuados.

Es una realidad también bastante constatada que los cauces destinados en Euskadi a canalizar la participación social espontánea son escasos y están poco organizados. De hecho, durante mucho tiempo se han circunscrito al régimen electoral y a una serie de vías, como la iniciativa legislativa popular, de utilización insólita en lo que llevamos de democracia¹⁰⁸. Unos argu-

(108) Absolutamente insólita si exceptuamos la Carta Social que, propiciada por la colaboración de diferentes plataformas sociales, recientemente llegó al Parlamento Vasco.

mentan que la sociedad vasca en general, desde la democracia, aún no ha alcanzado una madurez que le lleve a demandar instituciones de representación popular o movimientos de participación ciudadana. Otros postulan que el modelo de sociedad en que vivimos no puede permitirse el lujo de funcionar en otro esquema que no sea el actual, con democracia representativa y delegación de poderes (y de soberanía añadiríamos). Algunos aún se atreven a reconocer veladamente el miedo del aparato administrativo y de la casta política a perder unas potestades y competencias que acostumbra a ejercer en exclusiva. En cualquier caso, la propia realidad demuestra que, efectivamente, la sociedad vasca (o por lo menos parte de ella) lleva tiempo demandando a sus dirigentes la creación de instrumentos que canalicen adecuadamente la lícita pretensión de participar en la gestión de los intereses comunes. Existen vías desde hace años, pero la triste realidad es que permanecen absolutamente cegadas. No hay forma de llegar a la administración (con contadas excepciones basadas en la predisposición de determinados dirigentes/técnicos) que no pase por la reivindicación o la inserción en las estructuras por excelencia para el acceso al “poder”: los partidos políticos. Ante esta tesitura, la principal pretensión política en la sociedad vasca de finales de siglo debe ser la de “hacer política” tal y como la venimos definiendo.

Tampoco hay que ser ingenuos y pretender que con un acceso libre a los foros donde se gestan, se deciden, se ejecutan y se evalúan las políticas, el camino a la utopía quede libre. No conviene ser excesivamente románticos a este respecto (tenemos un buen número de estructuras políticas alternativas e incluso revolucionarias que alientan la utopía), sobre todo al principio. Frecuentemente, tras cuatro o cinco colisiones frontales con la cruda y tozuda realidad, el/la ciudadano/a –motor de este descubrimiento, pero no profesional al fin y al cabo– suele caer en el desánimo. Es una salida rápida y frustrante, pero quizás similar a la de algunos políticos, profesionales del pragmatismo, cinista y materialista. Esta nueva forma de iniciativa social, que es el

ejercicio de la política desde los niveles inferiores necesita, como todo, un aprendizaje previo. La lucha desde la base ha de venir siempre conjugada con la presencia en los foros, de manera que se pueda compaginar el aprendizaje político con una maduración sosegada y progresiva de los ideales vitales. La evolución en el compromiso político social suele llegar cuando se renuncia al debate sobre el cambio social repentino, mientras se mantienen los ideales y la brega diaria en favor de una mayor libertad y justicia social.

3.2. El papel de las entidades voluntarias

En lo que concierne al tejido asociativo, las peculiaridades de la sociedad vasca han propiciado el rápido desarrollo y la fuerte implantación de las organizaciones sociales. A la crisis de los setenta acompañó la reconversión de los ochenta y, con ellas, el conflicto social: un caldo de cultivo abonado para el surgimiento de iniciativas dirigidas a paliar los desequilibrios sociales emergentes.

La mayor parte de nuestras entidades de base social de mayor implantación, provienen de primeros o mediados de los ochenta. Esto es debido a que, anteriormente, prácticamente durante toda la época franquista, se produjo una total paralización de las formas de participación “no oficiales”, en la medida en que el Estado buscaba la autolegitimación a través de la asunción total de la responsabilidad en materia de “acción social”: todos los problemas debían ser solucionados por el Estado (autoritario). Así se terminó de consolidar una peculiar reforma social, que previó el retroceso de la tradicional beneficencia religiosa sin una sustitución real por parte de una sociedad civil desarmada, inmadura y, lo que es peor, sin cauces políticos y culturales para su desarrollo¹⁰⁹.

(109) Rodríguez Cabrero, 1991.

(110) Fundamentalmente gracias a la tibia Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones.

Como decíamos, hubo que esperar a los años sesenta¹¹⁰ para ver surgir algunos tímidos intentos de participación social en Euskadi (Cruz Roja Española y movimientos católicos como Cáritas), aunque fue en los setenta (en un contexto de fuerte movilización sociopolítica) y en los ochenta cuando el movimiento asociativo comienza a tomar forma. Con el advenimiento de la democracia, se produce una crisis global que afecta a unos movimientos sociales que ven como gran parte de sus reivindicaciones, representación y dirigentes son trasvasados a los partidos políticos. La gente empieza a verse representada por las incipientes instituciones democráticas, quedando en un segundo plano la iniciativa social tal y como la entendemos. La expectativa de poder confiar la resolución de los problemas sociales a un Estado (el del bienestar) que existía en el resto de Europa desde hace décadas, deriva en una progresiva desarticulación del tejido asociativo.

Surge entonces, con fuerza, un relanzamiento del asociacionismo a través de organizaciones de corte menos problemático y reivindicativo, centradas en la acción social voluntaria. Son entidades que se abren paso entre las presiones del mercado, el cambio de valores y las exigencias de un Estado que, entrados los noventa, comienza el proceso inverso de descentralización del bienestar. Factores estructurales (aumento de las horas de ocio, desencanto político, mejor percepción de las necesidades sociales fruto de la crisis) y coyunturales (movimientos solidarios ante catástrofes, campañas de sensibilización social) contribuyen a ello. Desde entonces se viene percibiendo una cierta fragmentación del panorama asociativo vasco, provocada por una crisis económica no superada y por el definitivo advenimiento de una cultura de masas caracterizada por el individualismo, el consumismo y la competitividad. De hecho, es conveniente recordar que hoy el movimiento asociativo –participativo– no se reduce a propósitos altruistas relacionados con la acción solidaria. También existen organizaciones de tipo reivindicativo surgidas como protesta más o menos manifiesta contra fenómenos de inmigración, contra los toxicómanos (no contra las drogas), para impedir el realojo de

marginados, o la incorporación a la escuela de niños gitanos o enfermos de VIH... es decir, actuando como auténticos grupos de presión en la defensa de intereses particulares, muchas veces contrapuestos a los intereses de la comunidad. Los ejemplos son numerosos, pero resulta curioso que se trate de una expresión especialmente representativa de entornos muy degradados, como por ejemplo Bilbao La Vieja, Zorrotza (Bilbao), Retuerto o Lutxana (Barakaldo), por poner algunos ejemplos.

En cualquier caso, en cuanto a asociacionismo, en Euskadi hoy estamos ya en niveles similares al entorno europeo, con un aumento sostenido de asociaciones y de voluntariado. Esta superación de la crisis supone, indudablemente, un aumento de participación social, pero también un cambio en los modelos asociativos –más ricos, más variados, más heterogéneos– que permiten enfrentarse a los problemas sociales con soluciones novedosas y creativas. Surgen grupos más especializados y profesionales que antes que, a su vez, reclaman un papel sustantivo y un espacio propio en la definición y gestión del desarrollo social.

También emergen con mucha fuerza en Euskadi, comparativamente con el resto del Estado, otros valores sociales alternativos, en torno a los cuales se han aglutinado nuevas propuestas políticas colectivas (ecologismo, pacifismo, antimilitarismo). No únicamente grupos volcados con colectivos vulnerables, sino también auténticos grupos de sensibilización y presión social que están consiguiendo que ciertos valores de nuevo cuño puedan ser hoy asumidos por la mayoría de la población.

No cabe duda que el movimiento asociativo asume hoy una gama de tareas específicas que lo convierten en fundamental en nuestra sociedad. Si no existiera este tipo de iniciativa social, ciertos espacios sociales serían inevitablemente ocupados por otros sectores (principalmente el mercado), propiciando una sociedad desarticulada. La implicación del tejido asociativo en la política social introduce innovación, la capacidad de detectar nuevas necesidades y, en definitiva, un potencial increíble de cohesión social.

De acuerdo con los postulados de Azúa se puede hablar de una clasificación no exhaustiva de funciones propias del movimiento asociativo, entre las que se pueden destacar:

- ✓ La acogida informal, empática, a personas en situación de conflicto social (generalmente a través de asociaciones de autoayuda).
- ✓ La información y orientación acerca de los recursos sociales
- ✓ El apoyo material y emocional a los afectados por una problemática social.
- ✓ La promoción y gestión de servicios sociales alternativos o complementarios a los institucionales.
- ✓ La mentalización social relacionada con la solidaridad ante determinados acontecimientos.
- ✓ Las actividades enfocadas a la prevención en sus diferentes niveles.
- ✓ El seguimiento y control de las intervenciones institucionales y de otros agentes sociales.
- ✓ La reivindicación a través de grupos de presión.
- ✓ La formación especializada (y frecuentemente profesional) en áreas concretas de acción social.
- ✓ La promoción del voluntariado y de la solidaridad como fórmulas normalizadas de participación social.

Se cumplan o no estas funciones (frecuentemente se darán sólo algunas), la actividad asociativa, como movimiento característico de la sociedad contemporánea se encuentra en el ojo del huracán de la acción sociocultural. Su privilegiada composición a base de gente normal de la calle, bregada en la política de hacer frente al día a día, la convierte en una “cabeza caliente”, sensible a cualquier tendencia social emergente. Trabajar desde el movimiento asociativo supone estar al tanto de lo que ocurre en todo

momento, así como estar preparado para responder rápido y adecuadamente, sin intermediaciones ni dilaciones.

Sin embargo, participar en una organización voluntaria es, también, quedarse a la intemperie. La mayoría de las veces con más frustraciones que apoyos, con más ilusión que medios, con un componente utópico que sitúa a los voluntarios al margen de los estereotipos sociales (¿no radica ahí gran parte de su grandeza?).

Queda por descubrir qué tipo de horizonte nos deparan estas prácticas de profundización en la democracia. En cualquier caso, e independientemente de que se cumplan o no los objetivos propuestos, parece indudable que el mero trabajo en clave asociativa aporta unas importantes ventajas sociales: la superación de las actitudes individualistas, el fortalecimiento de la sociedad civil, la desburocratización de la política, el ejercicio solidario de los derechos y deberes ciudadanos, etc. Caminos todos ellos que cuando menos inspiran la utopía de un futuro mejor para todas las vascas y vascos.

V. INTERVENIR DESDE LA COMUNIDAD

1. LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN MEDIO URBANO

1.1. La estructura de los sistemas urbanos

La idea fundamental que inspira estas líneas gira en torno a la necesidad de hacer coherentes los modelos de acción local llevados a cabo por los municipios vascos (principalmente los más grandes, los que pueden ser considerados como urbes) con los diferentes movimientos asociativos y sociales, todo en el marco de la elaboración de una nueva generación de políticas sociales que parten de la comunidad como sujeto de análisis y como objeto de regeneración.

a) Qué es el medio urbano. La estructura urbana

Una urbe es una unidad socio-espacial multifuncional susceptible de consideración específica. Esta es una definición etimológica, pero también podemos acudir a criterios de tipo cuantitativo o sociológico. En cualquier caso estudiar la ciudad, definir, caracterizar una gran comunidad urbana diferenciándola del resto, supone acotar una serie de extremos. Extremos que se irán concretando según la analicemos desde un plano u otro.

□ CONTEXTO HISTORICO

Es la dimensión que entiende la ciudad como realidad que nace en unas circunstancias históricas, culturales, económicas y sociales determinadas. Hay ciudades que explotan como tales tras un inevitable proceso de desarrollismo industrial, como las localidades fabriles de la margen izquierda del Nervión o las del Alto

Deba; otras han experimentado un crecimiento paulatino fruto de una cuidada planificación urbanística centrada en el turismo como fuente de ingresos, como determinadas áreas costeras vizcaínas y guipuzcoanas; hay ciudades dormitorio que crecen bajo la cobertura de grupos poblacionales con recursos que huyen de la urbe, como Getxo, Lasarte, Galdakao o los extrarradios de Vitoria-Gasteiz; también las hay que adquieren su condición de urbe fruto de la vinculación geográfica con otras comunidades limítrofes en la creación de lo que se ha dado en llamar megalópolis: el Gran Bilbao es un buen ejemplo. Es importante atar este extremo.

□ CONTEXTO ESTRUCTURAL

Una ciudad también es fruto de una serie de procesos relacionados con un sistema económico determinado. Toda urbe se define socioeconómicamente sobre la base de:

- una localización y transformación del espacio,
- una articulación entre mercado de trabajo y mercado de la vivienda,
- una plasmación física de una serie de procesos relacionados con la producción de bienes económicos (modelo industrial, sector servicios, sistemas agropecuarios, etc.).

□ CONTEXTO HUMANO

Se trata de otro punto de vista que hace referencia a los comportamientos de las personas con respecto a las distintas dimensiones que componen sus vidas: el trabajo, la familia, la formación, el ocio y el tiempo libre, etc. Las características, pero sobre todo los cambios, de estas formas de vida apuntan casi siempre a cambios en la dimensión de las estructuras sociales urbanas. Utilizando parámetros cuantitativos, hay muchas teorías sobre lo que puede ser considerado como ciudad¹¹¹.

(111) Aun partiendo del hecho constatado de que dentro de lo que llamamos ciudad existen multitud de escalas y matices, a título orientativo podemos señalar: áreas metropolitanas, zonas urbano-industriales, centros

□ CONTEXTO RELACIONAL

Es una dimensión que parte del estudio del desarrollo de las redes de relación en las ciudades. La trama que tejen las relaciones entre personas se superpone siempre al territorio: puede ser tupida o laxa, estar muy jerarquizada o ser horizontal, organizarse para la supervivencia o para restringir la afluencia de población... el caso es que siempre subyace.

□ CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Centrado en el estudio de los movimientos urbanos y el poder local, ¿quién ostenta el poder? Teniendo en cuenta la preponderancia de las instituciones políticas y públicas en nuestro país, quizás se podrían formular otras preguntas: ¿quién ostenta la competencia?, ¿cómo se organizan los niveles de planificación y decisión en materia política? Está claro que los municipios forman parte hoy de unas superestructuras que restringen sus ámbitos de actuación y que asumen competencias dentro de sus propios límites físicos y humanos. No sería arriesgado afirmar que las transformaciones experimentadas por los municipios vascos durante las dos últimas décadas han dado lugar a una redefinición de los modelos de intervención que superan los límites municipales. Tanto el Gobierno Vasco como las diputaciones (y en menor medida, y circunscrita a ámbitos muy concretos y cada vez más reducidos –seguridad social, administración de justicia, fuerzas de seguridad...– la administración central) han elaborado una serie de propuestas globales y específicas, que están afectando directamente a la organización de los municipios.

../.. provinciales y centros comarcales. Las tablas de medición estatales establecen los 10.000 hab. como listón que marca el grado de urbanización (Instituto Nacional de Estadística). Algunos sociólogos (Amando de Miguel) hablan de 20.000 hab. (criterio cuantitativo), pero introducen matices de tipo cualitativo (como, por ejemplo, cuando consideran área urbana toda capital de provincia). Parece incuestionable que, dado el grado de expansión de los núcleos urbanos y la proximidad geográfica de los asentamientos vascos, una teoría ecléctica resultaría más que útil.

Analizado el perfil de la problemática social vasca, parece claro que ésta reviste cualidades específicamente urbanas (esto es, propias del contexto urbano y, por ello diferentes, cualitativa o cuantitativamente, de las que pudieran darse en otros ámbitos), y que ha de entenderse como consecuencia de los procesos de revolución industrial y de desarrollo urbano de los últimos cincuenta años. Hablamos de estructura social y, fundamentalmente, de cambio social: de problemas surgidos en el marco de un desfase real entre recursos y necesidades producido durante el cambio de estructuras.

Son muchos los autores que han desarrollado estudios centrados en el modelo de “ciudad occidental”. Las dimensiones sociológicas de masas humanas concentradas generan un estereotipo tal de comportamientos, actitudes y situaciones que muchos han dado en catalogar a la ciudad como el “gran laboratorio”. Por otro lado, al presentarse la mayor parte de la población vasca en agrupamientos urbanos, algunos investigadores no han dudado en atribuir al contexto urbano ciertos atributos que en el fondo son genéricos de toda la sociedad contemporánea: individualismo, consumismo, cultura de masas...

Hoy en día, la urbe vasca se ha convertido en un testimonio estable de los cambios sociales acaecidos durante las últimas décadas. Una vez caídos los muros físicos y sociales que la rodeaban, ésta se ha expandido en todas las direcciones. Aparecen nuevos barrios, anexionos y desanexionos, redes de equipamiento, infraestructuras, viales de comunicación. La división social existente también tiene sus manifestaciones en la expansión de la urbe. Aparecen los ensanches burgueses, los barrios obreros y los suburbios. La segregación espacial que hoy vivimos en los entornos de las tres capitales (en Vitoria-Gasteiz en menor medida por el tamaño relativo) se encuentra íntimamente ligada a la organización territorial impuesta por la burguesía de finales del siglo pasado. En la mayoría de los casos fueron las grandes familias oligarcas las impulsoras de los procesos de nueva construcción y urbanización, así como las responsables de la concentración de

recursos en torno a los centros de producción económica, tanto comercial como industrial. Calles, plazas y edificios enteros son hoy testigos mudos de aquella época.

Es necesario, en todo caso, ver que tanto la creación como la modificación del espacio urbano no responden al azar, sino a la planificación (ordenada o desordenada, controlada o incontrolada, interesada o altruista) de agentes concretos: administración, promotores, constructoras, propietarios, movimientos sociales... cada cual tensando en una dirección y modelando el paisaje urbano a su antojo¹¹². Todos ellos actúan en el marco de un sistema que proporciona múltiples posibilidades de actuación en función del poder que se posea. Un buen comienzo para todo grupo interesado en participar en la construcción de su entorno consiste en descubrir el origen del mismo así como las posibilidades reales que tiene de influir en el mismo.

Como conclusión podemos afirmar que nuestras ciudades no pueden entenderse, aunque todas tengan matices diferenciales, fuera del contexto global en el cual están insertas.

b) Los barrios dentro del contexto urbano

Desde un punto de vista sociológico ya hemos dejado claro que no se puede definir la ciudad como un conglomerado arbitrario de calles y edificios. La ciudad es producto del devenir histórico y antropológico de una o varias comunidades humanas. Como tal hay que estudiarla.

Igualmente, las divisiones funcionales del espacio urbano responden a los conflictos sociales latentes. Los barrios, entendidos

(112) Quizás tengamos ante nosotros un buen ejemplo de todo lo descrito en el barrio de San Francisco de Bilbao. Habrá que estar atentos, ya que el Plan para la recuperación urbana de este barrio, que prevé el derribo de más de 400 viviendas y la reorganización de cerca de 53.000 m³ de suelo, será un buen ejemplo de los actuales criterios urbanísticos en materia de acción social. Otro ejemplo probablemente lo tengamos en el Plan Interinstitucional para la Rehabilitación de la Bahía de Pasaia.

como unidades suburbanas dotadas de identidad propia¹¹³, son un resultado coherente de las transformaciones y contradicciones de la estructura social imperante.

Aunque todos los barrios –los ayuntamientos prefieren utilizar la acepción “distrito”, de corte más administrativista¹¹⁴– son diferentes en cuanto a la trayectoria histórica, lo realmente interesante al analizar las comunidades que los sustentan es el grado en que el medio físico condiciona los niveles de vida de las personas. Los estándares urbanísticos no son siempre homogéneos (y de hecho no debieran serlo, puesto que han de establecerse en función de las necesidades sociales), y es un hecho que no todas las zonas de nuestras ciudades tienen los mismos equipamientos, ni las mismas inversiones en infraestructura, ni sufren el mismo impacto ambiental. Los grandes planes de vivienda pasados han permitido el acceso a las mismas a miles de ciudadanos vascos que no hubieran podido permitírselo sin ellos, pero a costa de primar más el objetivo cuantitativo que el cualitativo, desde el punto de vista del grado de satisfacción de los necesitados. En muchas ocasiones las políticas urbanísticas han sido utilizadas más como un incentivador del sector constructivo, como motor de nuestra economía, que como un instrumento de integración social.

En este sentido, creemos que el estudio de las problemáticas expresadas por los propios miembros de una comunidad ayudaría

(113) Identidad que puede provenir de muchos avatares históricos. Desde un pasado común diferenciado de las comunidades colindantes (en ocasiones un pasado independiente, desanexionado) o unas características compartidas por los miembros de la comunidad (etnia, profesión, procedencia), hasta un cierto aislamiento provocado por barreras geográficas. Cualquier condicionamiento es, a partir de determinado umbral, susceptible de crear identidad.

(114) Aunque en sí mismo, el distrito (división administrativa) no tiene porqué coincidir con el barrio (división natural, histórica). Es más, en ocasiones la división administrativa responde a criterios de gestión, de optimización de recursos, cuando no a intentos más o menos explícitos de diluir determinadas comunidades especialmente conflictivas.

a romper los mecanismos de los estándares municipales, que en ciertas áreas (bibliotecas, centros de distrito, ambulatorios, etc.) ofrecen una oferta simplificada y homogénea a comunidades muy diferentes entre sí. De igual forma contribuiría a encontrar argumentos que posibiliten un desarrollo sostenido y equilibrado de todos los barrios de una ciudad.

En definitiva, el barrio termina por ser hoy la unidad de análisis, ya que es el espacio en el cual tienen lugar las diferentes interacciones entre los vecinos y los procesos de participación y adquisición de los sentimientos de pertenencia e identidad. El barrio nos permite acceder a un conjunto de datos que, indudablemente, trascienden a los individuos y a sus grupos naturales –la familia, la cuadrilla–.

El distrito: barrio como unidad administrativa

El distrito es un parámetro fundamentado en criterios de adscripción censal, sin ningún tipo de organización espontánea. El espacio viene delimitado por un mapa de calles arbitrario de elaboración generalmente institucional. De esta manera los barrios se crean y se destruyen según arbitrios de ordenación municipal, cuando no de promoción urbanística. A medida que aparece una urbanización nueva, se crea una nueva subdivisión del territorio municipal, sin necesidad de que existan referentes históricos o socioculturales previos (Vitoria-Gasteiz es buen ejemplo).

En principio prescindiremos de este criterio de distinción de barrios, puesto que al no partir de ningún sentir ciudadano, ni tener en cuenta ninguna variable psicosocial de las personas que viven en él no permitirá –o dificultará considerablemente– trabajar sobre el sentimiento de pertenencia o sobre la identidad.

Barrio como vecindario

Se trata de una categoría que ya trasciende de lo meramente geográfico. Un nuevo elemento distintivo, la trama de

relaciones sociales tejida por los habitantes, nos acerca a la comunidad como fenómeno social. Aun así, todavía no presenta las connotaciones suficientes como para permitir igualar ambos conceptos: toda comunidad se sustenta sobre un vecindario, pero un vecindario, sin más, no es una comunidad ni muchísimo menos.

El vecindario, entendido de esta forma, se configura como un espacio adecuado para la relación informal entre sus habitantes. De hecho, la sociabilidad vecinal casi siempre acostumbra a manifestarse a través de intercambios entre personas que residen en las proximidades. Es un conjunto de relaciones que ejerce influencia, que es fuente de ayuda mutua, que actúa como grupo de referencia, que, en el fondo, es –o debiera ser en condiciones normales– la base y la sustancia de todo el proceso asociativo y de participación comunitaria¹¹⁵.

Barrio como comunidad

A las características hasta ahora citadas unimos tres más: el sentimiento de pertenencia, la identidad de grupo y la acotación geográfica.

La comunidad aparece como un conjunto de población que habita en un territorio continuo e integrado, fruto de una experiencia histórica común y reconocida como propia. Los miembros del barrio, en este caso, tienen una conciencia de unidad, y están preparados para actuar como grupo ante situaciones de crisis. Además esta identidad grupal se produce en un espacio socialmente definido, con un conjunto de

(115) Tocando este tema, entra la duda acerca de la idoneidad de ciertas políticas institucionales de trabajar en el ámbito comunitario con entidades que no presentan ningún vínculo con la comunidad. Es entendible que la lógica del mercado pueda llevar a una competencia en la que la reducción de costes allane el camino de las empresas en las licitaciones, pero no obstante, no parece lógico que la administración –con dinero público y bajo criterios de interés general– caiga en un juego que pueda llevar a la esquilmación de los recursos genuinamente comunitarios.

equipamientos primarios (instituciones y servicios públicos básicamente) que le otorgan entidad propia.

En cierto modo, es el sentimiento de pertenencia el criterio referencial que permite el salto cualitativo del barrio a la comunidad. Desde el momento en que la persona es consciente de su vinculación al entorno, se encuentra capacitada para entender que sus problemas lo son del resto y viceversa, es decir, que los problemas individuales siempre lo son colectivos y que la participación es el camino para defender sus intereses en la comunidad. Y, efectivamente, está demostrado que a partir de este tejido de relaciones e interacciones que el sentimiento de pertenencia posibilita, se va consolidando una sinergia que identifica a las personas y que fortalece el sentimiento de pertenencia y de cohesión. Es entonces cuando se produce el salto a la verdadera comunidad¹¹⁶.

En definitiva, como conclusión es importante quedarnos con la idea de que no todas las acepciones de la palabra barrio tienen por qué coincidir con un espacio geográficamente definido. A pesar de que luego, a la hora de estudiar las características de un grupo humano, optemos por unidades operativas como el distrito (para el cual contamos con estadísticas, datos, padrones municipales, sectorialización de servicios institucionales, etc.), muchas veces en éste no se darán relaciones de vecindario o sentimiento de pertenencia. Esta clarificación terminológica tiene sentido de cara a optimizar las intervenciones, ya que una confusión de niveles con-

(116) Realidad que no sólo viene determinada por respuestas reactivas de cohesión. En este sentido la Escuela de Chicago se preocupó especialmente por estudiar el fenómeno de la desviación social en el interior de los espacios urbanos y optó por entender las relaciones de vecindad (solidaridad de proximidad) como manifestaciones microsociales en barrios urbanos susceptibles de convertirse en guettos. Algunos años más tarde el interaccionismo simbólico consiguió mostrar como los grupos excluidos no sólo espacialmente, también simbólicamente, tienden a desarrollar prácticas de solidaridad interna al grupo, con el objetivo de resguardarse de los estereotipos negativos desarrolladas por la sociedad en su contra.

duce con demasiada facilidad a equivocar las formas apropiadas de intervención y a una pérdida innecesaria de recursos. El objetivo último siempre debe ser el desarrollo de la comunidad: conseguir que ésta se haga cargo de sus problemas y se organice para resolverlos mediante la mejora de sus propios recursos y potencialidades.

c) El sistema urbano ante la economía informacional

A la hora de analizar el panorama urbano actual no se debe prescindir de una mención a los cambios sociales derivados del avance tecnológico. Así, la economía informacional (postindustrial la denominan algunos autores) ayuda a explicar el desarrollo urbano vasco en clave de revolución tecnológica y reorganización económica del territorio.

En primer lugar hay que citar como factor de cambio la globalización de la economía, que ha supuesto la homogeneización de recursos (mercados, productos, profesionales), ideas (y con ellas las políticas) y necesidades (el motor del mercado). En la práctica las fronteras se han visto reducidas¹¹⁷ por el efecto de “aldea global”. En un mundo interconectado e interdependiente, el manejo de la información se ha convertido en un recurso catalizador de las distintas fuerzas convergentes. Esta información resulta imprescindible para la supervivencia de las empresas y las economías, y es en las ciudades (y las vascas no son una excepción), donde confluyen las redes de comunicación, de tecnología y de información, creando nódulos económicos básicos. De ahí la importancia de reconocer los núcleos urbanos como espacios propios, diferentes y capaces de modificar las pautas sociológicas de nuestro tiempo¹¹⁸.

(117) Fernández Beaumont dice que literalmente las fronteras desaparecen, quedando reducidas a distancias meramente psicológicas.

(118) Especial mención merece la ruptura de barreras consecuencia de la irrupción de las redes telemáticas para el intercambio de información. De hecho, desde 1983 la Comisión Europea lleva a cabo una política orientada a aumentar la competitividad europea en la Sociedad de la Información.

Resulta incuestionable la influencia que estos cambios están teniendo en el ámbito de lo social. Hoy podemos hablar ya de redes de ciudades como un concepto eje a la hora de elaborar y priorizar políticas de desarrollo económico y de ordenación territorial, tanto en Euskadi como en el resto del Estado y en Europa –sobre todo en cuanto a las llamadas Acciones Estructurales, que incluyen el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Desarrollo Regional y el Feoga–. En este sentido, las últimas propuestas del ejecutivo vasco en cuanto a la inclusión de Euskadi dentro del mapa de ayudas regionales de la Unión para el período 2000-2006, responden a una estrategia continuista de la que ya se han beneficiado proyectos de reciclaje de trabajadores en activo, iniciativas locales de inserción laboral de parados de larga duración y programas de trabajo en medio abierto con jóvenes desfavorecidos.

Por otro lado, durante estos últimos años la sociedad de la información se ha convertido en uno de los temas principales de la actualidad política en la Unión Europea. Esta evolución política supone un reconocimiento explícito del decisivo papel que las nuevas aplicaciones y los nuevos servicios¹¹⁹ están en disposición

../.. Con este objetivo, se han tomado importantes decisiones como la desregulación del sector de las telecomunicaciones –reciente en España– y la desaparición de los monopolios nacionales. En el ámbito de la I+D, el instrumento comunitario clave ha sido el IV Programa Marco sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico e Iniciativas de Demostración, que ha inspirado una serie de recomendaciones recogidas en tres textos fundamentales: el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre crecimiento, competitividad y empleo* (1993); el *informe Bangemann sobre Europa y la Sociedad Global de la Información* (1994); y el *Plan de Acción de la Comisión* (1994).

Fuente: *ISPO (Information Society Project Office)*, 1998.

(119) Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) son el sector de actividad que más rápidamente está creciendo en el mundo, registrando actualmente una tasa de crecimiento anual del 8%; según expertos comunitarios, previsiblemente, su contribución al producto interior bruto mundial se duplicará a comienzos del siglo XXI hasta aproximadamente el 10%.

Fuente. *Unión Europea*, 1998.

de desempeñar en relación con los desafíos de la competitividad mundial y del empleo.

En julio de 1994, la Comisión Europea presentó un plan de actuación titulado “Europa en marcha hacia la sociedad de la información”, que exponía una estrategia global para la implantación de la sociedad de la información en las urbes europeas. Este plan de actuación proponía un enfoque integrado de la sociedad de la información, cubriendo varios sectores clave en la Unión Europea, como son las telecomunicaciones (sobre todo en cuanto a radiodifusión, aplicaciones informáticas, electrónica, telemática, edición y telefonía), la I+D, la innovación, la competencia, la cohesión económica y social, el sector audiovisual, las relaciones internacionales y la cultura.

Si bien los objetivos anunciados en dicho plan de actuación siguen siendo válidos (en la medida en que las políticas europeas responden a sus principios), en su traslación a la Euskadi, la naturaleza omnipresente de la sociedad de la información y los últimos acontecimientos en su dimensión mundial exigen acelerar su puesta al día, reforzando y ajustando las medidas ya emprendidas e incorporándolas a nuevas áreas de acción social. La multiplicidad de facetas que presenta la sociedad de la información requiere una mejor coordinación entre las distintas políticas sociales vascas, así como entre los instrumentos y los mecanismos de financiación.

Para que la sociedad de la información sea provechosa para todos los vascos y vascas, ésta debe desarrollarse incluyendo una fuerte dimensión social. No basta con integrar la política social en la sociedad de la información sino que es preciso que ésta se convierta en un instrumento que sirva para promover de una vez por todas una sociedad que favorezca en mayor medida la integración y el aprendizaje (en esta línea trabaja el programa IGLOO de la Unión Europea, mencionado más adelante). Es necesario prestar especial atención a este proceso para evitar que la implantación progresiva de las nuevas tecnologías agrave las disparidades

que ya existen en nuestra sociedad. Aunque la evolución hacia la sociedad de la información viene en esencia condicionada por las leyes del mercado, en nuestro modelo de Estado la administración vasca tiene una importante misión en el proceso: buscar un equilibrio entre las políticas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y la seguridad, y las encaminadas a promover la flexibilidad y la capacidad de adaptación de nuestra economía.

1.2. El sistema urbano en el contexto social vasco

a) El desarrollo urbano

El proceso sociológico que ha implantado el modelo de sociedad urbana en Euskadi es generalizado en todo el mundo. Todas las sociedades industriales y postindustriales han pasado por este proceso que ha concentrado a la población mundial en áreas densamente urbanizadas. Y no únicamente, en sociedades occidentales, también las áreas urbanas del Tercer Mundo han pasado a aglutinar contingentes realmente importantes de población. En este caso con la diferencia de que los movimientos migratorios masivos que los han originado han venido provocados por la desintegración de los sistemas tradicionales de producción autóctona (generalmente de base rural).

En Euskadi, las áreas urbanas siempre han tenido un enorme atractivo gracias a su oferta de recursos relacionados con la movilidad laboral, la creación de empleos alternativos, el abastecimiento de servicios, posibilidades culturales, administrativas, deportivas, sociales y humanas. Paralelamente y fruto del desarrollo de ciertas capas sociales, las ciudades vascas también están en situación de ofertar recursos denominados “de supervivencia”: empleo sumergido, servicios sociales, delincuencia, mendicidad, etc. Todas estas posibilidades han actuado en ocasiones como imán para fenómenos de inmigración que han hacinado contingentes de población en zonas de ocupación incontrolada, frecuentemente de nueva creación, sin redes de abastecimiento ni servicios comunitarios de ningún tipo (Arriagas en Erandio era un buen ejemplo).

A las tradicionales bolsas de infravivienda en los barrios marginales se les ha sumado en las dos últimas décadas un problema nuevo: el de la inmigración –legal o ilegal– que carece de recursos elementales de salubridad para poder vivir con dignidad. Aquí a la ausencia de vivienda se añade la falta de trabajo, ocasionalmente de papeles y, genéricamente, de medios para llegar en igualdad de condiciones a los beneficios de nuestra sociedad del bienestar¹²⁰. Los estándares de calidad de vida de determinados colectivos han disminuido hasta límites insospechados, pero –y esto se ve fácilmente observando la realidad de la inmigración en Centroeuropa– lo “peor” está aún por llegar. Trevi primero y Schengen después, intentaron cerrar a cal y canto la puerta a un continente, Africa, con una urgencia histórica que no conoce de fronteras¹²¹.

Las diferencias en el grado de urbanización entre Euskadi como modelo desarrollado y las áreas tradicionalmente subdesarrolladas tienden, de todas formas, a acortarse. Muchos de los procesos experimentados por las grandes urbes tercermundistas se viven a pequeña escala en ciudades europeas, norteamericanas y vascas. Salvaguardando problemas medioambientales (originados por políti-

(120) Mientras algunas instituciones se muestran especialmente insensibles en la atención a población inmigrante (como por ejemplo Osakidetza con respecto a las prestaciones sanitarias y farmacéuticas a adultos), otras ya prevén programas específicos de asistencia más o menos institucionalizada (Cáritas de Araba, por ejemplo, tiene programas convenidos para el apoyo y la asistencia a extranjeros y temporeros de patata y uva). Movimientos como SOS Racismo enfocan ya sus reivindicaciones a la extensión progresiva de la protección social a todos los inmigrantes.

(121) En cuanto al endurecimiento progresivo de las políticas dirigidas a los inmigrantes no comunitarios, merece la pena leer las últimas Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre inmigración, derecho de asilo e inserción social. En ellas se priorizan las medidas de control sobre la presión migratoria dirigidas a mantener a los desplazados en sus países de origen, en especial mediante el estímulo de acciones comerciales, de cooperación, políticas demográficas y política de seguridad. Todas ellas se enfocan a los principales países de emigración potencial hacia la Unión.

cas mundiales y transnacionales interesadas en mantener la contaminación en lugares con otras prioridades en cuanto a estándares de calidad de vida) y grandes hacinamientos humanos en imparables megalópolis¹²², ciertas problemáticas sociales pueden experimentarse a pequeña escala en los suburbios de Bilbao, Barakaldo, Sestao, Donostia, Santurtzi, y otras localidades vascas.

Esta urbanización de la moderna sociedad vasca ha incorporado nuevas formas de vida y nuevas conductas, que han llevado a entender la urbe como el contexto sociológico específico de este siglo. Todas las notas características de este fenómeno son estudiables y analizables, tanto las positivas (dinamismo, creatividad cultural, calidad de vida, diversidad de equipamientos) como las negativas (problemáticas sociales, interdependencia económica, delincuencia, degradación del medio físico, enfermedades psicosociales, etc.).

El rápido crecimiento de los pequeños núcleos urbanos vascos está creando un nuevo panorama social más descentralizado y equilibrado. Frente a los problemas de las dos áreas metropolitanas vascas –Gran Bilbao y Donostialdea– (precios prohibitivos en el mercado inmobiliario, inseguridad ciudadana, contaminación, problemas de circulación vial, impuestos locales¹²³, etc.) estos

(122) A mediados de siglo las megalópolis se concentraban en las zonas ricas del planeta (New York, Londres, París). Hoy en día, en la década de los noventa, el crecimiento de las grandes urbes ha sido exponencial, y se ha centrado en áreas fuertemente subdesarrolladas y poco preparadas para absorber contingentes serios de población (México D.F, Calcuta, Caracas, Sao Paulo). En todas ellas la tasa de inmigración urbana es tan desproporcionada que, aunque aparezcan medios alternativos de subsistencia, la tasa de construcción permanente es incapaz de absorber las necesidades.

(123) La reciente mejora de la economía han llevado a buena parte de los ayuntamientos de las cincuenta y dos capitales de provincia españolas a subir los impuestos que quedan dentro de su ámbito de gestión, fundamentalmente el impuesto de circulación de vehículos, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Actualmente, Bilbao y Donostia se encuentra entre las capitales cuyos habitantes mayor presión fiscal soportan.

Fuente: *Ranking Tributario de Municipios Españoles*, 1998.

pequeños núcleos urbanos en expansión ofrecen buena residencia a precio ajustado, buenas comunicaciones, distancias cortas al centro de trabajo, etc., en definitiva, calidad de vida. Asistimos a un proceso de desurbanización de las áreas metropolitanas en favor de áreas más pequeñas que, paulatinamente, van asumiendo un rol más decisivo en la actividad socioeconómica vasca¹²⁴.

b) Transformaciones en el sistema urbano vasco

Como ya apuntábamos anteriormente, Euskadi no ha permanecido ajena a los procesos de expansión demográfica vividos en toda España desde la década de los 60. Fruto de un desarrollismo económico y urbanístico de aciagas consecuencias sociales y urbanísticas, nuestras capitales (Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) experimentaron un tremendo auge. Gracias a los recursos humanos trasvasados del campo a la ciudad, las tasas de crecimiento vegetativo de los grandes municipios vascos aumentaron a cotas inéditas en el medio urbano.

Les acompañaron en este proceso otras poblaciones menores, con tradición industrial, pero quizás no demasiado preparadas para asumir cambios de tanta envergadura: localidades de la margen izquierda del Nervión, el Alto Deba, el Alto Nervión, etc. Este fenómeno provocó la rápida expansión de sus núcleos urbanos, frecuentemente debido a los grandes contingentes de población provenientes de fuera de nuestras provincias: Burgos, norte de La Rioja, valles cántabros, Palencia y regiones tradicionalmente inmigrantes: Extremadura, Galicia, Andalucía... Nuestros municipios se convertían, progresivamente, en espacios sociales que testimoniaban de forma palpable los grandes cambios provocados por las nuevas formas de producir bienes y servicios.

(124) Estas pequeñas poblaciones fundamentan este nuevo estatus en la incorporación de cuatro recursos urbanos: la relativa cercanía con respecto a la metrópolis, la dotación de recursos comunitarios propios, la vinculación a redes de comunicación pública (autobús, metro, tren de cercanías) y privada (autovías y nudos de circunvalación metropolitana) y la cercanía con respecto a recursos relacionados con el ocio y el consumo.

Tras esta fuerte expansión demográfica de los sesenta caracterizada por una enorme concentración de población en sistemas urbanos, durante los setenta se produjo la ralentización: la desaceleración de la expansión de las grandes urbes (áreas metropolitanas del estilo de la margen izquierda del Nervión) y el reforzamiento del papel de los escalones poblacionales inferiores.

Durante el período 1968-1975 (tardía incorporación de España a la segunda ola de renovación industrial europea), se afianzó una característica diferenciadora de los procesos vascos con respecto a los españoles. El tamaño relativamente elevado de localidades de base tradicionalmente rural, así como la expansión de las actividades industriales gracias a procedimientos de difusión, emergencia y desconcentración, afianzó el crecimiento de municipios menores: localidades como Arrasate, Azpeitia, Balmaseda, Llodio, Tolosa, Amorebieta, Durango, Bergara, etc., son prueba de ello.

Es a partir de 1975 cuando se comienza a producir la involución demográfica, proceso que se plasma definitivamente a partir de los ochenta. El brutal retroceso industrial provocado por la reconversión trae el desconocido crecimiento demográfico cero de las grandes áreas metropolitanas¹²⁵. Aquí comienzan los grandes desajustes sociales, habida cuenta que la industrialización y la terciarización habían venido reforzando con insistencia el sistema metropolitano costero. Sociológicamente ya no se produce difusión desde la cúspide de la jerarquía, sino dominación, satelización y desarticulación¹²⁶.

(125) Fenómeno que llega hasta nuestros días: hoy Bilbao y Donostia ostentan, junto a Barakaldo, Santurtzi y Bermeo, las menores tasas de crecimiento vegetativo de toda la CAV.

Fuente: *EUSTAT*, 1998.

(126) Los procesos que se acaban de bocetar son globales en toda la CAV, por lo cual ignoran en cierta medida los itinerarios peculiares y específicos de determinadas localidades o núcleos urbanos. Hay que reconocer que de esta forma se solapan algunas experiencias de desarticulación del sistema poblacional vasco.

Efectivamente, la industria deja de ser un factor dinamizador de las ciudades y de los complejos entramados sociales. Mientras nuestras áreas metropolitanas se contraen, aparecen nuevos factores clave en la armonización entre crecimiento y equilibrio: el medio ambiente (industrias de revitalización medio ambiental, nuevos modelos de ecoproducción, etc.), el turismo especializado (cultural y agroturístico sobre todo), nuevos servicios (tráfico de cabotaje europeo), etc. Estos fenómenos vienen a provocar la revitalización de los pequeños núcleos poblacionales vascos: antes eminentemente rurales, ahora más heterogéneos, puesto que son dinamizados por fenómenos residenciales (urbanización debida al efecto dormitorio¹²⁷) o por nuevos yacimientos de empleo.

c) Una particularidad: la degradación del medio físico

Todo modelo de desarrollo económico que tome como base los arquetipos de producción industrial, se caracteriza por un fuerte impacto (más o menos intenso, más o menos atajado) tanto sobre la salud pública como sobre el medio ambiente. Euskadi no sólo no ha podido sustraerse a esta teoría, sino que ha sido paradigma de la misma. Como genuina representante de un modelo industrial “acabado” (es decir, que ya ha cubierto las fases de crecimiento, auge y latencia, y que se encuentra en fase de renovación), nuestra comunidad constituye uno de los ejemplos más claros de entorno degradado urbanística, económica y socialmente, por una caótica e hiperacelerada industrialización. Lamentablemente hablamos de un entorno en continua, lenta pero progresiva, degradación.

Como ya señala el historiador Manuel González Portadilla, “los cambios industriales y sociales experimentados por la socie-

(127) Actualmente las seis localidades vascas con mayor tasa de crecimiento vegetativo corresponden a zonas con flujos “dormitorio”. Éstas son, por este orden: Vitoria-Gasteiz, Galdakao, Getxo, Leioa, Ermua y Zarautz (datos referidos a municipios de más de 10.000 hab.). Fuente: *EUSTAT*, 1998.

dad vasca a finales del siglo pasado, cuyo epicentro fue la ría y que de ahí se expandieron hacia el resto de Bizkaia, Gipuzkoa, Araba y Nafarroa, fueron causas y efectos del desarrollo industrial y de la consolidación de la economía y de la sociedad capitalista en el País Vasco. Durante este proceso de modernización de la sociedad vasca, ésta se fue aproximando cada vez más a los modelos europeo y catalán, mientras se alejaba del modelo de capitalismo agrario y subdesarrollado español¹²⁸. Pero analicemos cuáles son las peculiaridades del proceso de degradación que este modelo ha producido en el hábitat vasco.

- ❑ En primer lugar, no podemos dejar de citar la alta densidad demográfica de Euskadi como fenómeno amplificador de los efectos colaterales a la política industrial de décadas anteriores. Euskadi está a la cabeza de Europa en cuanto a índices de densidad de población¹²⁸, lo cual incide decisivamente en la alteración de los ecosistemas naturales. Por poner un ejemplo, Bilbao y su área metropolitana consumen hoy diariamente, sólo en el ámbito doméstico, del orden de 350 millones de litros de agua, que una vez utilizados se vierten a los cauces.
- ❑ Nuestro modelo de hábitat, caracterizado por un número amplio de asentamientos humanos, constituye en sí mismo, uno de los modelos más agresivos con el medio ambiente, independientemente de las políticas paliativas que debieran preverse.
- ❑ En tercer lugar hay que recordar que la inmensa mayoría de la población y la industria se ha venido localizando en las pequeñas terrazas fluviales de los valles vizcaínos y guipuzcoanos, provocando fenómenos localizados de agre-

(128) 290 hab/km² en Euskadi, pero cercana a los 515 hab/km² en Bizkaia, según datos de 1996.

Fuente: *Estadística de Población y Viviendas, EUSTAT, 1997.*

sión ambiental de enorme trascendencia¹²⁹. No parece una casualidad que cien años después de la explosión industrial en la margen izquierda del Nervión y en las cuencas mineras, la administración establezca la revitalización de estas zonas como una necesidad imperiosa.

- ❑ La consecuencia inmediata de todo ello ha sido un urbanismo desolador, caótico y falta de espacios libres. Pocos son los asentamientos vascos superiores a 20.000 habitantes que se han librado de esta experiencia, descontando a aquellos que han basado sus recursos económicos en ocupaciones relativamente ajenas a la industrial (esto es, agrícolas, turísticas, culturales o de servicios).
- ❑ Paralelamente se ha observado la aparición en áreas colindantes con el perímetro urbano (quizás no siempre fuera de los límites estrictos del municipio, pero en cualquier caso sí alejadas del centro residencial y del área principal de equipamientos y servicios), de una gran cantidad de focos de vertido de residuos, tanto industriales como urbanos. La crisis económica y la reconversión de los ochenta han provocado, además, el desmantelamiento de las actividades industriales más tradicionales (siderurgia, metalurgia, construcción naval, etc.), dando lugar a lo que los

(129) La actividad industrial ha degradado hasta límites increíbles nuestras aguas. Así, recientes informes califican, por ejemplo, a la ría bilbaína, como un “entorno altamente tóxico”. La concentración de sedimentos contaminados con metales pesados (arsénico, zinc y plomo entre otros) en todo el lecho fluvial encuentra su origen en la historia reciente de la economía vasca –la mayoría de dichos sedimentos corresponde a la etapa que abarca desde los años sesenta hasta hoy–. Hoy en día la descontaminación de estas cuencas hidrológicas y el control de los vertidos de pequeñas y medianas industrias a lo largo del cauce aparecen como pasos imprescindibles de cara a la regeneración del entorno y su recuperación social. Lamentablemente, el cauce de la ría del Nervión carece aún del resplandor que las instituciones venden en sus planes de regeneración. Las localidades ribereñas –Erandio, Lamiako, Axpe, Zorrotza– son buenas testigos de que el Gran Bilbao crece de espaldas a su ría.

técnicos han dado en llamar “ruinas industriales¹³⁰”, generalmente rodeadas de “asentamientos sociales en declive”. Es decir, localidades que basaban sus recursos productivos y su adaptación al medio en estas industrias y que aparecen, hoy, como los focos de pobreza “genuinamente vascos”.

- Por otro lado, la ausencia de infraestructuras de saneamiento adecuadas, la existencia de un tejido industrial altamente contaminante, la tibieza normativa y legislativa de las instituciones competentes en materia de control y sanción, y la propia falta de delimitación legal de responsabilidades sobre vertidos contaminantes y filtración de aguas al subsuelo a través de suelo contaminado¹³¹, han terminado por conducir a un panorama medioambiental tremendamente desolador.

Hablamos de Euskadi en general, aunque sin lugar a dudas, donde mayor ha sido el impacto ha sido en la comarca del Gran Bilbao, en la bahía de Pasaia y en toda la margen izquierda del Nervión, desde Santurtzi hasta Barakaldo. Es el área en el cual se dan las mayores densidades de población (siempre por encima de los 1.000 hab/km²) con casi cerca del 50% de toda la población de toda la CAV. Geográficamente hablamos de espacios en los que se hallan gran parte de las áreas calificadas como “ruinas industriales”. Medioambientalmente es destacable que se trate de una zona pagada de actividad industrial (más de 2.000

(130) En 1995 el número de “ruinas” contabilizado en territorio vasco ascendía a 474, afectando a un total de 333 hectáreas, todas ellas, obviamente, en suelo urbano e industrial.

Fuente: *Plataforma ERREKA*, 1995.

(131) A pesar de que la Ley vasca de Protección del Medio Ambiente, aprobada en febrero de 1998, establece un importante régimen sancionador, se echa de menos una mejor delimitación de conceptos (¿qué lleva a considerar una falta leve, grave o muy grave?), así como un sistema que apueste por la prevención como mecanismo más eficaz para la protección a largo plazo.

empresas), de tráfico rodado y de contaminación atmosférica¹³² y del suelo¹³³.

Fenómenos cualitativamente comparables, también se pueden observar, de forma más localizada, en determinados puntos del territorio guipuzcoano: cauce de los ríos Deba y Oria, comarca de Pasaialdea, etc. Quizás no representan fenómenos tan masificados, si bien es conveniente estudiarlos conforme a su propia realidad. De hecho, la mayor homogeneidad de la población guipuzcoana y el mayor peso específico relativo de los núcleos urbanos distintos de la capital, unido a su peculiaridad orográfica (muy accidentada y escasa en cuanto a suelo urbanizable), ha determinado la cercanía entre vertederos y núcleos urbanos, por poner un ejemplo.

En Araba no se han observado fenómenos similares, si bien es preciso ser prudente con respecto al impacto que áreas como la periferia industrial vitoriana o la zona del Alto Nervión puedan tener tanto sobre el medio físico como sobre el humano.

La protección del medio ambiente y del entorno físico, ya sea urbano, rural, forestal, fluvial, etc., no se puede desligar de las condiciones de vida de las personas. En este sentido hay que reconocer que, en las dos últimas décadas, se viene constatando una cierta sensibilidad institucional por reducir el impacto

(132) Debido a la contaminación los problemas respiratorios representan la cuarta causa de muerte en Bizkaia, pero constituyen ya la segunda enfermedad más numerosa.

Fuente: Osakidetza, 1995.

(133) Los ríos Nervión, Kadagua, Barbadún, Asua, Gobelas y Galindo se hallan entre los más contaminados del Cantábrico, siendo el del Ibaizabal el más contaminado de los estuarios del Cantábrico. Por otro lado, en la margen izquierda de la ría bilbaína se asientan veinte de los veinticinco focos de lindane que hay en territorio vizcaíno.

Fuentes: *Plataforma ERREKA*, 1995 y *La red de vigilancia y control de la calidad de las aguas litorales del País Vasco*, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, 1998.

medioambiental de los suelos contaminados y de la contaminación fluvial y atmosférica en Euskadi. En relación con estos fenómenos, el medio vasco presenta una situación notablemente mejorada en comparación con la de no hace muchos años. A esto ha contribuido, por un lado el cierre de muchas empresas de tecnología contaminante, y por el otro una política de inversiones en infraestructuras de captación de vertidos y depuración¹³⁴, que se origina en el cumplimiento de las directivas europeas en materia de vertederos y plantas de tratamiento de residuos. No obstante es necesario reconocer que estas políticas no gozan de consenso entre los diferentes profesionales, y han planteado profundas discrepancias en relación con los efectos, contaminantes a su vez, de las industrias descontaminantes (fundamentalmente las que utilizan la incineración de residuos). La apuesta institucional por políticas de consenso y de inversión en nuevas tecnologías no contaminantes se presenta como una línea trascendental para hacer frente a la responsabilidad compartida por todos y todas de legar a las generaciones futuras un entorno limpio y equilibrado.

d) Las ciudades vascas en el marco de la Unión Europea

Europa es hoy el continente más urbanizado del mundo, con un 80% de su población que vive en las ciudades¹³⁵. Imparablemente, la urbanización de la sociedad europea continúa, si bien a un ritmo menos elevado que durante las décadas anteriores. Las instituciones de la Unión son conscientes, en este sentido, que las zonas urbanas, por muy diferentes que sean entre

(134) El ejemplo más genuino lo constituye el Plan Integral de Saneamiento de la Diputación Foral de Bizkaia, que prevé diversas vías de trabajo medioambiental en un área urbana e industrial en la que se localiza una población cercana a un millón de habitantes, es decir, el 45% del total de la población vasca.

(135) Un 20% en ciudades de más de 250.000 habitantes (París y Londres tienen 10 millones); otro 20% en ciudades de tamaño medio (50.000 a 250.000 habitantes); finalmente, el restante 40% en ciudades de 10.000 a 50.000 habitantes.

sí, se enfrentan a problemas idénticos, que requieren en muchas ocasiones estrategias similares.

En el ámbito europeo comenzamos por destacar el eco que están teniendo las políticas de descentralización tanto política como económica. Efectivamente, en un panorama de integración, en el que las fronteras van desapareciendo, paradójicamente cada vez es mayor la importancia que se da a los niveles locales de intervención política, social y económica. Una vez que se ha llegado a la conclusión de que la cercanía al ciudadano ayuda a equilibrar el binomio política-realidad social, la magnitud de los grandes ejes urbanos europeos, como motores del desarrollo económico regional y estatal, está contribuyendo a realzar la necesidad de estudiar específicamente la sociología urbana. El surgimiento de la figura de la ciudad como pieza fundamental del desarrollo regional encuentra su razón de ser en la urbanización de la economía experimentada durante las tres últimas décadas. Las regiones urbanas (las capitales vascas son un ejemplo) son desde hace ya tiempo los lugares elegidos por las grandes firmas mundiales para establecer sus centros operativos. Las enormes ventajas que ofrece la economía informacional, unidas a la reducción de las distancias con respecto a los recursos humanos, al mercado y al resto de las empresas, que ofrecen las ciudades, han provocado, sin lugar a dudas, su consolidación como grandes centros de producción. Euskadi presenta, en este sentido, el atractivo de tratarse de un entorno geográficamente pequeño que permite la subsistencia de varios núcleos industriales y comerciales importantes dentro del mismo área de influencia.

Así, el proceso específico más interesante que ha afectado a las ciudades europeas, también tiene su correspondencia en Euskadi: el desplazamiento de actividades y población hacia las periferias de las grandes ciudades. Tradicionalmente estas zonas han contribuido al PIB regional o nacional de manera desproporcionada en relación con su población, si bien el crecimiento de dicho PIB no siempre ha sido creador de empleo. Las cifras tienden a confirmar que el desempleo en las ciudades europeas es superior a la

media estatal de cada uno de los estados miembros de la Unión (hecho constatado en Euskadi). La urbanización no ha hecho más que acentuar las disparidades económicas y sociales, creando una sociedad dual y dividida en la que la exclusión social ha provocado el confinamiento de ciertos grupos sociales en barrios mal equipados.

Como puede preverse, el crecimiento urbano no ha sido ni rítmico, ni constante, ni similar en todas las zonas. A pesar de que, en efecto, todos los núcleos urbanos en general han absorbido la cultura empresarial, administrativa, social y cultural de sus áreas de influencia geográfica¹³⁶, cada ciudad ha crecido en un contexto y según unas pautas propias y diferenciadas del resto. Así se han consolidado áreas urbanas terriblemente dinámicas en cuanto a su capacidad productiva, con modelos diversificados y entramados ricos y variados de empresas, organizaciones, administraciones, etc. Son este tipo de áreas las que han llevado a la UE a desarrollar programas zonificados que toman, no ya los Estados, sino las ciudades –y las regiones– como eje de intervención. En la CAV, únicamente el Gran Bilbao ha cumplido, hasta hace poco, estas condiciones. Paralelamente, y en zonas aledañas a estos nódulos diversificados, se han establecido pequeños núcleos especializados en actividades industriales o de servicios, que han encontrado su espacio en dos vertientes: en un sector productivo altamente especializado o bien en una oferta volcada en mercados ajenos, es decir en la exportación. Hay bastantes núcleos de este tipo en todo Euskadi, y su existencia ha sido el verdadero motor de desarrollo local

(136) Superponiéndose en muchas ocasiones, unas urbes con respecto a otras, por el mero efecto de las leyes del mercado. Pensemos si no en la planificación de los aeropuertos vascos, que ha obligado a modificar la ordenación administrativa en varias ocasiones por la oferta y la demanda espontánea de servicios. Los ejemplos son múltiples, y más aún en un espacio geográficamente tan pequeño como el vasco. El área de influencia de la metrópoli bilbaína se ha extendido por toda la CAV, cercenando determinadas iniciativas y obligando a diversificar y especializar los sectores productivos del resto de núcleos.

durante los últimos años: Bajo Deba, Encartaciones, Txorierri..., prácticamente cada comarca ha encontrado un motor de desarrollo propio.

En cuanto a intervención social, hay que destacar que, si bien ambos modelos pueden generar pobreza y exclusión social, en el momento en que comienza el declive, cada modelo propicia fenómenos específicos. Mientras el primer modelo acostumbra a generar esquemas de pobreza generalizada, estructural a largo plazo (fácilmente disimulable, puesto que los recursos socioeconómicos capaces de solaparlo son mayores), el segundo modelo es más susceptible de crear fenómenos focalizados de pobreza atajables desde una intervención dirigida a problemas concretos, muchas veces coyunturales. Como conclusión, se puede decir que la atención focalizada en comunidades degradadas es un modelo válido para la regeneración social del tejido vasco, pero presenta notables dificultades en entornos altamente degradados y con fronteras geográficas y sociopolíticas más bien diluidas, como pueda ser la margen izquierda del Nervión. Si bien nos atrevemos a profetizar su éxito en la intervención con comunidades pequeñas y diferenciadas, a la hora de incidir sobre una gran metrópoli será preciso atender a cuatro pautas de trabajo:

- ❑ Trabajar con redes e intervenir paralelamente con políticas estructurales de regeneración del tejido productivo – políticas macroeconómicas– de tipo regional.
- ❑ Utilizar la intervención comunitaria como un modelo muy válido para la acción social a corto plazo sobre fenómenos bien identificados (probablemente incluso sectoriales) de exclusión social.
- ❑ Confiar en la intervención comunitaria como instrumento cualificado para la creación de redes de autoorganización a medio y largo plazo. No se trata de un modelo capaz de solucionar de raíz los problemas de exclusión social, pero sí puede generar en la comunidad una gama de recursos que nos permita hacerles frente en un futuro.

- ❑ Modernizar la gestión de las políticas urbanas de manera que se puedan controlar los niveles de endeudamiento de los municipios vascos¹³⁷.

Con algunas matizaciones y salvedades estas son las tendencias que siguen las políticas actuales del Comité de las Regiones. Paralelamente, la Unión Europea ha desarrollado un conjunto de programas dirigidos a instrumentar estas políticas de desarrollo urbano. Entre ellos se pueden destacar dos especialmente relevantes:

El Programa URBAN

Desarrollado por la Comisión Europea para el período 1994-1999, URBAN¹³⁸ prevé la ejecución de programas destinados a ayudar a las zonas urbanas desfavorecidas a mejorar de forma duradera el nivel de vida de sus habitantes; ayudar a las autoridades competentes a establecer la infraestructura necesaria para atraer la actividad económica e integrar en la vida económica y social normal a los habitantes de las regiones afectadas.

En principio la idea ha sido la de promocionar y estimular el desarrollo de barrios urbanos geográficamente delimitados o incluso unidades administrativas existentes tales como una ciudad, un municipio o incluso entidades más pequeñas dentro de una zona densamente poblada, con un elevado índice de desempleo, un tejido urbano deteriorado, malas condiciones de vivienda y falta de instalaciones sociales. No hay que olvidar que el espacio

(137) Los ayuntamientos vascos cerraron 1998 con un notable incremento de su deuda viva, que probablemente será sufragada por Udalkutxa (Fondo de Financiación Municipal). A pesar de ello, para los próximos ejercicios se apunta a una reducción de los niveles de endeudamiento originada por los descensos de los tipos de interés, por el superávit recaudatorio y por la implantación de servicios específicos de asesoramiento en materia de gestión municipal.

Fuente: *Cinco Días*, 1998.

(138) En nuestro ámbito la actuación más representativa que lleva a cabo es el Plan de Revitalización de la Margen Izquierda del Nervión.

es segregante. Vivienda y marginación participan, sin remedio, de un círculo vicioso: una cosa suele llevar a la otra.

La Iniciativa IGLOO

Surgida en 1995, IGLOO (Integración Global a través de la Vivienda y el Empleo)¹³⁹ es una iniciativa financiada por el apartado Nuevas Fuentes de Empleo del Fondo Social Europeo y orientada a proporcionar apoyo social y soluciones integradas para personas con problemas de acceso a la vivienda, a la formación y al empleo.

1.3. La urbanización de la pobreza

Es prácticamente imposible conocer con exactitud la proporción de población mundial que vive en condiciones de pobreza en zonas urbanas. Las estadísticas más interesantes vienen del Banco Mundial. Según sus estudios, en 1985 el 30% de la población urbana de los países en vías de desarrollo percibía ingresos por debajo del umbral de la pobreza (en la práctica más de 330 millones de personas), pero el crecimiento de dicha cifra seguía pautas exponenciales. Otras investigaciones elaboradas en el ámbito de Latinoamérica sugieren que más de la mitad de la población urbana se halla en situación de pobreza real (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CNUAH, 1996), lo que nos conduce a un problema de suficiente envergadura como para dedicarle una atención de tipo focalizado. La situación viene agravada durante las últimas décadas, debido al inicio de desplazamientos demográficos masivos de tipo internacional que han lle-

(139) Cuenta con la participación del CECODHAS (Comité de Coordinación Europeo para el Alojamiento Social), la CES (Confederación Europea de Sindicatos) y la FEANTSA (Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con los Sin Techo). Asociados como representantes de estos organismos en España, están la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España, la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, Comisiones Obreras, Cáritas Española y Provivienda.

vado a todos los países del área industrializada a reconsiderar (en clave de endurecimiento) sus políticas migratorias¹⁴⁰.

No hay que irse muy lejos para comprobar como las actuales políticas en materia de migraciones son cada vez más restrictivas. Al enfocarse éstas a dificultar de forma directa y descarada la entrada y permanencia de extranjeros, están consiguiendo abrir un abismo entre la legalidad y la ilegalidad forzada que, en la práctica, no evita que contingentes de extranjeros lleguen a comunidades muy concretas, como San Francisco en Bilbao, y se instalen en condiciones muy precarias. Así, las normativas revelan su ineficacia al trasladar la problemática del inmigrante al entorno comunitario de la acción local, donde no hay competencias políticas y sí policiales (no merece la pena entrar en ello, pero recordamos que es tema tangencial con otra investigación desarrollada por la institución del Ararteko).

Hoy en día, en la Europa del progreso y el bienestar, el 80% de los europeos vive en zonas urbanas (en España alrededor del 76%), de los cuales al menos 15 millones lo hacen rozando las condiciones de infravivienda (cerca de 3 millones engrosan directamente la categoría de los “sin techo”¹⁴¹). En cierta medida se puede decir que el futuro de la Unión Europea está indisolublemente unido al futuro de sus ciudades. Plenamente conscientes de ello, las instituciones europeas están estudiando ya la posibilidad de elaborar políticas específicas dirigidas a relanzar la gestión urbana y al mismo tiempo mejorar la cohesión social y la protec-

(140) En el caso europeo el Tratado de Schengen, el responsable del endurecimiento de las políticas migratorias (ampliado y avalado en 1997 por el Tratado de Amsterdam). Su traducción en España es la curiosa y mezquina Ley de Extranjería y su inseparable Reglamento. Paradójico, porque España (y Euskadi) es un país con relativamente poca inmigración. Cualquiera que viaje a un país europeo verá que hay muchos más negros, indios o chinos que en aquí, lo cual nos lleva a creer que gozamos de un entorno capaz de absorber, sin distorsiones sociales de relevancia, un número mucho más elevado de inmigrantes.

(141) Fuente: *FEANTSA (Federación Europea de Organizaciones que trabajan con los Sin Techo)*, 1998.

ción medioambiental. El punto central del debate se centra en el desarrollo urbano sostenible como eje de las intervenciones¹⁴², un buen espejo para las políticas sociales vascas.

Esta realidad ha puesto de manifiesto que no sólo las ciudades compendian todos los problemas fundamentales de la sociedad contemporánea¹⁴³, sino que además tienen la clave para mejorar la calidad de vida. Es evidente que las políticas públicas están en situación de ofrecer respuestas más eficaces a los desafíos sociales, económicos y medioambientales de las zonas urbanas y pueden contribuir de manera significativa al desarrollo de redes y conocimientos, así como al intercambio de experiencias. En este sentido, las últimas líneas de trabajo desarrolladas en la Unión Europea se centran en cinco áreas: el fortalecimiento de la productividad, del empleo y del crecimiento económico social en las ciudades; el fomento de la igualdad y la integración social en zonas urbanas; protección y mejora del medio ambiente urbano; la sostenibilidad local y mundial; y las contribuciones al correcto gobierno de las ciudades y al aumento de competencias.

Euskadi no es ajena a este fenómeno de urbanización de la pobreza. Los últimos análisis de los niveles de pobreza/riesgo de pobreza (siguiendo la idea de que la pobreza no es sino el fin de

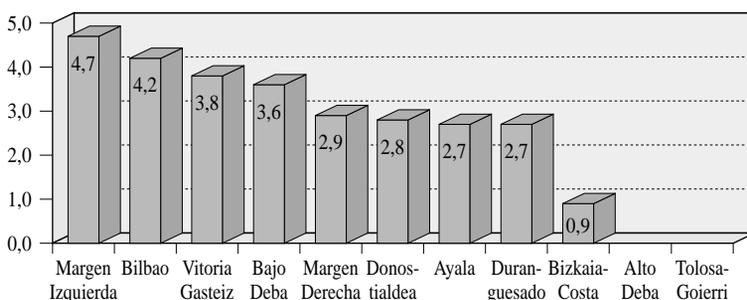
(142) La Comisión Europea, en colaboración con diversas redes europeas de intervención local y regional, lleva varios años organizando foros de debate sobre estrategias políticas para hacer frente a la pobreza como fenómeno urbano. Son espacios que reúnen a personalidades destacadas en el ámbito de la administración de las ciudades, y en particular, a alcaldes, responsables de municipios y miembros de organizaciones profesionales. El último de ellos se acaba de celebrar en Viena (1998) sobre la base de la comunicación de la Comisión “*Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: marco de actuación*”. También resultan especialmente interesantes los ejes de actuación en materia urbana a escala europea expuestos por la comunicación “*La cuestión urbana: orientaciones para un debate europeo*” (Comisión Europea, 1997).

(143) Problemas como la contaminación urbana en invierno (que actualmente afecta a unos 75 millones de ciudadanos de la UE), el tratamiento de los residuos y de las aguas residuales, el transporte urbano, el patrimonio arquitectónico y los conceptos de espacio público.

un itinerario personal y social) revelan que el impacto de la misma se centra casi exclusivamente en las zonas tradicionalmente urbanas. Las tres capitales (Bilbao – Donostia – Vitoria-Gasteiz) presentan una incidencia del riesgo de pobreza notablemente superior a la media vasca, si bien la margen izquierda de la ría bilbaína, junto con la propia capital vizcaína, se sitúan muy por encima de la media.

Incidencia conjunta de la pobreza de mantenimiento y de acumulación por comarcas en la C.A.V.

Fuente: *Gobierno Vasco, 1998*



Indicador objetivo corregido

Indicador objetivo corregido: % de hogares con pobreza de acumulación o con problemas de pobreza de mantenimiento (ingresos reales insuficientes para cubrir necesidades básicas).

Estas constataciones –nada nuevo, por otro lado– nos sitúan, de nuevo, en la génesis de un panorama de problemática social de base urbana, que exige la adopción de medidas/políticas sociales centradas en la comunidad urbana como sujeto de la acción.

1.4. Estrategias de desarrollo comunitario urbano

a) Las políticas de regeneración urbana

En este sentido, frente al incuestionable deterioro que, fruto de la crisis industrial, ha experimentado el territorio vasco, desde las instituciones se ha venido trabajando con un conjunto de di-

rectrices que han determinado nuestro modelo específico de acción social. Estas son las más representativas:

- ✓ Todas las intervenciones dirigidas a recuperar la posición de competitividad en el mercado han de partir necesariamente de una política previa y/o paralela de regeneración urbana y de salvaguarda del medio físico.
- ✓ En cualquier caso se opta por seguir las líneas marcadas por el “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano de la UE”, en el sentido de trabajar hacia la recuperación del concepto de ciudad frente al término de área urbana, entendiendo por aquel una “oferta de densidad y variedad: una combinación eficaz de funciones sociales y económicas que ahorra tiempo y energía, una oportunidad de restaurar la valiosa arquitectura del pasado” (Libre Verde).
- ✓ Se escoge, también, un modelo de regeneración urbana basado en la rehabilitación de la periferia de las ciudades surgida del desarrollismo exagerado de los cincuenta y sesenta (urbanización desmesurada de la cual, en nuestro entorno, no se libraron ni las villas pesqueras ni ciertas áreas rurales). Se trata de buscar nuevos usos para estos perímetros creados sin planificación y sensiblemente degradados, lo cual supone, en definitiva, proyectar una nueva imagen de la ciudad capaz de atraer inversiones competitivas y residenciales y capaz, a su vez, de servir de acicate para la innovación y la creatividad.
- ✓ Se establecen programas urbanísticos dirigidos a paliar los efectos de la especulación en el mercado inmobiliario. Para muchos, en las ciudades vascas no existen problemas de vivienda, sino problemas con el precio de las viviendas¹⁴⁴ y con el mal aprovechamiento de los pisos va-

(144) El imparable encarecimiento de la vivienda urbana es relativamente lógico si tenemos en cuenta que los ayuntamientos viven en buena parte de los recursos relacionados con el suelo, como recalificaciones o impuestos sobre plusvalías entre otros.

cíos¹⁴⁵. Los desorbitados precios que hay que pagar por un piso provocan que haya muchas familias y miles de jóvenes que no pueden acceder a él, permaneciendo en situaciones de precariedad, infravivienda, o hacinamiento.

- ✓ También se trabaja con proyectos que faciliten, mediante la creación de grandes infraestructuras, la comunicación en sentido amplio; transporte de personas, bienes y mensajes¹⁴⁶. La presencia de un sistema de transporte potente desempeña un papel básico y muy determinante en la competitividad de la economía urbana y en la calidad de vida ofrecida a los habitantes de nuestras ciudades. La política de transportes debe concebirse de forma que contribuya a la resolución de los problemas de atascos y de medio ambiente. En materia de transporte urbano convendría continuar en la línea de trabajo ya iniciada de fomentar la utilización de medios de desplazamiento que no sean el vehículo privado, pero esta vez garantizando que el sistema cubra todo el territorio y sea accesible. A pesar de que se han dado pasos, hay que entender la vocación social y pública de este tipo de infraestructuras, de manera que se consigan conectar definitivamente las zonas periféricas con el centro de la comunidad y entre ellas mismas. Paralelamente es necesario velar por que las redes vascas se conecten eficazmente a las redes estatales y transeuropeas de modo que nuestras localidades puedan aprovecharse plenamente de las conexiones a gran distancia.

(145) En la última década se han sucedido en diversas localidades vascas fenómenos de ocupación de edificios vacíos por colectivos de jóvenes (movimiento “okupa”) que han servido para poner en evidencia el contrasentido de reclamar cada vez más suelo urbanizable mientras se mantiene en completo abandono multitud de inmuebles vacíos.

(146) Grandes inversiones que marcan una época: ampliación del superpuerto de El Abra (el más grande del sur de Europa), tren de alta velocidad, la Y vasca, metro en Bilbao, etc.

En la actualidad, debido a la experiencia acumulada, contamos con un amplio y rico bagaje de conceptualizaciones teórico-prácticas sobre estructuras de servicios sociales en materia de regeneración urbana, tanto en los grandes núcleos vascos de población como en los municipios intermedios. Aquí hay que atender a un fenómeno diferenciado. En las grandes ciudades (capitales, cabecera de mancomunidad, etc.) se ha producido un fenómeno de concentración de todo tipo de equipamientos sociales especializados, generalmente alimentado con la pretensión de atender exhaustivamente las necesidades de las grandes comunidades y de su área de influencia. Al existir una gama más amplia de necesidades sociales y al habitar en estos municipios una mayor población se pueden disponer, por tanto, de mayores recursos específicos. Por contra, en los núcleos intermedios, al ser sus recursos más reducidos y sus necesidades más concretas, aún no existe una oferta suficiente de servicios sociales. En la mayoría de los casos es necesario articular modelos y estructuras de atención primaria integral, que vengan definidas por un nivel de prestaciones y actuaciones básicas con una fuerte vertiente comunitaria.

b) Las políticas de reducción de la pobreza

La reducción de los niveles de pobreza en el ámbito urbano está generalmente relacionada con el aumento de las cotas de calidad de vida por sectores. En definitiva, lo que se pretende por medio de la intervención sectorial es acotar todas aquellas facetas de la vida del ciudadano capaces por sí mismas (sin la intervención necesaria de otros factores) de ser etiquetadas como exclusión social. Expertos europeos en gestión municipal citan cuatro áreas de intervención fundamentales por la repercusión especialmente directa que tienen sobre el bienestar individual de las personas. Éstas son:

- ❑ La vivienda y los equipamientos relacionados con la misma: saneamiento, evacuación de aguas y de residuos sólidos, alcantarillado, equipamiento propio de la vivienda

(ducha, calefacción, cocina...)¹⁴⁷. Se trata de ofrecer, no sólo vivienda barata en propiedad o alquiler, sino la posibilidad de adquirir una mejor calidad de vida que favorezca el desarrollo de las personas.

- ❑ Los servicios comunitarios básicos: guarderías, atención sanitaria, red de transporte público, recursos culturales, educativos y formativos, zonas de ocio y esparcimiento y áreas verdes.
- ❑ Los niveles de renta familiar: acceso al empleo estable, acceso a las ayudas sociales, cotas de endeudamiento familiar, acceso al consumo, capacidad de ahorro y de inversión.
- ❑ La posibilidad de defensa de los derechos y libertades individuales: acceso a la justicia, y a la administración pública.

Lamentablemente, hoy el sentido de la identidad y el concepto de “espacio de vida” desaparecen poco a poco de las ciudades. El escaso índice de participación en el proceso democrático vasco a escala local es una señal reveladora. La gestión de nuestras ciudades y pueblos se ve complicada por la falta de autonomía institucional y financiera, así como por la multiplicidad de autoridades públicas responsables. Por eso las políticas de ordenación urbana deben hacer más hincapié aún en la durabilidad, la diversidad y la mezcla de actividades, de forma que se pueda devolver a la ciudad su vocación de lugar de encuentro donde todas las actividades pueden coexistir en cualquier momento del día.

Todas ellas son variables recogidas en las diferentes normativas vascas. No obstante, las experiencias de trabajo en reducción

(147) Parece demostrado que la propiedad de la vivienda promueve la inversión en ciertas mejoras de la misma, entre las que se encuentran los equipamientos básicos de confort. Por otro lado una buena red de infraestructuras en la comunidad aumenta las posibilidades de acceder a la satisfacción de necesidades de tipo secundario.

de la pobreza vienen demostrando que tocamos fenómenos que, se trabajen como se trabajen, siempre aúnan los planos macro con los microeconómicos, lo cual viene a significar que las entidades de base local no van a tener a mano los recursos necesarios para incidir sobre ellas a medio y largo plazo. En este sentido los gestores de las políticas municipales manifiestan reiteradamente que se encuentran con obstáculos que dificultan enormemente su labor. Estas trabas generalmente vienen relacionadas con la dependencia política (competencial) y económica (financiera) con respecto a otras entidades institucionales: diputaciones forales (las que recaudan), Gobierno Vasco (el que legisla y ordena el territorio) y, en menor medida, Gobierno Central e instituciones estatales (en ámbitos como el empleo, la red de transportes estatales, el impacto medioambiental de las grandes infraestructuras, etc.). Aunque la capacidad real de los distintos municipios varía considerablemente según su tamaño y nivel de financiación (es decir, de autonomía), todos coinciden en asegurar que los gobiernos centrales, autonómicos y forales tienden a instituir y mantener importantes controles normativos y jurídicos sobre las políticas de reducción de la pobreza que, a la hora de la verdad, alejan al ciudadano de los foros de decisión.

Por otro lado, la falta de coordinación entre los distintos organismos públicos vascos ha provocado una carencia de un marco coherente que permita abordar la pobreza urbana como un problema propio del ámbito de la acción local. Las competencias y responsabilidades no están lo suficientemente claras y detalladas como para facilitar una gestión municipal eficaz en la reducción de la pobreza. A esto se une la incapacidad demostrada por las instituciones públicas a la hora de implicar a organismos privados en la gestión de políticas sociales. Si bien parece que, en materia de ejecución de programas, las administraciones vizcaínas han decidido subirse al carro de los convenios y licitaciones (política que, sectorialmente y no en todas las áreas, ya se venía realizando en Gipuzkoa y Araba durante la última década), el panorama lo siguen dibujando las iniciativas de las ONG vascas que trabajan

en ámbitos locales, a través de proyectos aislados con mayor o menor participación popular. Proyectos que contribuyen a mejorar la calidad de vida de sus usuarios pero que no han tenido repercusión en cuanto a la reducción general de la pobreza. Las desigualdades estructurales, aunque se circunscriban a un espacio acotado (sociológica, poblacional o territorialmente), quedan bastante lejos en la medida en que este tipo de actores sociales difícilmente podrán asumir la planificación, programación y coordinación estratégica que requiere una gestión municipal eficaz. No, desde luego, si trabajan por su cuenta. El panorama cambiaría radicalmente si éstas formasen parte de una actuación integral interdisciplinar entre sector público vasco y privado. En ocasiones da la impresión que la administración pública espera que sea el propio movimiento social quien lidere, con sus propios recursos y organismos, una revolución metodológica de este tipo. Hoy por hoy es impensable, el Estado de Bienestar (con todo su aparato administrativo), recaudador y distribuidor de recursos, sigue teniendo la llave en su mano.

Es preciso que las instituciones responsables de la ordenación territorial, las instituciones comunes (Parlamento Vasco y Gobierno Vasco), definan adecuadamente las responsabilidades institucionales. Territorialmente esta política supondría un diálogo interinstitucional e interdepartamental sobre la asignación de recursos, la gestión del suelo, la política de acceso a la vivienda, las infraestructuras en materia de servicios, etc. Esto requiere una actuación coordinada, modelo que ha pretendido seguir –salvando las distancias– la reciente elaboración del Plan Joven, liderada por el Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua.

También se reclaman esfuerzos que deriven en la potenciación efectiva de las capacidades de los municipios y, dentro de éstos, de las unidades de atención primaria, ya sean barrios o distritos. Debieran aumentarse los recursos de estas entidades en relación con el traspaso de responsabilidades y competencias. Hablamos de aumento de los recursos humanos, de su nivel de formación

(aquí se echa mucho de menos la intervención de la Universidad del País Vasco EHU-UPV y de la Universidad de Deusto), de equipamientos y de racionalización de la capacidad de endeudamiento. Las asociaciones público-privadas también debieran participar del traspaso de las funciones municipales y del aumento de la eficacia de los gastos e inversiones del gobierno local. Si se espera que los municipios asuman responsabilidades en la intervención sobre la pobreza, habrá que racionalizar el flujo de recursos desde los niveles superiores a los inferiores (y no sólo a través de las actuaciones previstas en el Plan de Lucha contra la Pobreza). El reto al que nuestras políticas urbanas deben dar respuesta es doble: por un lado mantener las ciudades en primera línea de una economía caracterizada por la competencia y la universalización; por el otro hacer frente a la pesada herencia dejada por la decadencia urbana de esta última década caracterizada por un aumento de la marginación y la exclusión social.

c) *La dinamización de los procesos de desarrollo comunitario urbano*

1. Trabajar por la participación del movimiento ciudadano

*Cómo aprovechar las potencialidades
de los movimientos ciudadanos*

Todas las ciudades, pueblos y, en último término, comunidades y barrios, tienen características privativas que las diferencian entre sí. Es uno de los mensajes que con más ahínco hemos transmitido desde el principio. Ahora bien, ello no es óbice para que se reconozcan una serie de tendencias comunes fruto de todo ese conjunto de circunstancias de tipo macroeconómico y sociológico que, inevitablemente, afectan a todas. Así, es un hecho constatado la falta de conexión existente entre una administración inflada de competencias, prerrogativas y funciones (muchas como consecuencia de la asunción de garantías relacionadas con el Estado de Bienestar), y una masa ciudadana cada vez más alejada de las instituciones. El crecimiento del aparato burocrático

institucional con la democracia, ha coincidido con la superación de un miedo histórico (y una falta de costumbre) a la participación social. Hoy en día, cada vez más, son las nuevas generaciones, nacidas en el convencimiento de que las coberturas constitucionales son intocables, las que pugnan por hacer suyos espacios acotados al Estado y a la clase política.

Una sociedad pluralista como la nuestra, no puede ni debe agotar en partidos, sindicatos y movimientos los cauces de manifestación política. Una sociedad democrática y responsable debe prestar cada vez más importancia a las actividades surgidas de la iniciativa ciudadana en clave de solidaridad social, sin injerencia de ningún tipo por parte del Estado (el tercer sector). Actividades cada vez más reivindicadas desde entidades sociales como una prueba más de madurez política. ¿Existe en las instituciones una sensibilidad que predisponga a entrar en este juego?

En el entorno urbano, la participación social se hace si cabe aún más necesaria. La complejidad de las relaciones sociales subyacentes, la tradicional tendencia de la población vasca a la polarización social, el fraccionamiento de las clases sociales, los procesos de segregación espacial y social... terminan de dibujar un panorama especialmente necesitado de colaboración ciudadana. Y esto no es sólo deducción teórica. La práctica diaria en el trabajo social con movimientos de base urbana, nos demuestra fehacientemente su lucha por la supervivencia, su ansia de voz y voto, su búsqueda incansable de una presencia efectiva en el hecho urbano.

En este panorama, la clásica fragmentación de los movimientos según tendencias, ideologías y modelos, no presupone sino conflicto constructivo: enriquecimiento. La solidez en la construcción del sistema democrático, aún inacabado, depende en buena medida de todos y todas. No es sólo cuestión de hacer llamamientos periódicos a la participación social, además, es necesario saber para qué se participa y cuáles son los mecanismos concretos que la hacen posible.

Los estudios sobre participación de la ciudadanía en la solución de los problemas de la comunidad en que viven, han de servir para que los gestores de las políticas puedan determinar las directrices fundamentales de reequipamiento de las diversas zonas, frente a ciertos despilfarros de recursos que se observan en el crecimiento de determinadas ciudades¹⁴⁸. Según las doctrinas keynesianas el dinero atrae más dinero. Esta parece ser la razón fundamental por la que, con contadas excepciones, desde la administración se tiende sistemáticamente a priorizar en el reparto de los recursos a los sectores socioeconómicos estrictamente productivos.

A la hora de extraer estas conclusiones, no se pretende, ni mucho menos, criticar todos los estándares de equipamientos de cada uno de los barrios, sino más bien hallar diferencias cualitativas, tendencias de fondo. Para ello es preciso analizar los contextos urbanos vascos en los sectores informales (de ahí la dificultad de estas investigaciones) y descubrir las posibles implicaciones del tejido social no asociativo. En resumen, “pringar a la gente”, hacer un esfuerzo por dinamizar a la masa social, generalmente callada que, en ocasiones, sorprende con reacciones insólitas pero incontestables.

Ahora bien, la ciudadanía no se va a dinamizar espontáneamente, ni por el frenesí legislador de los políticos. Es necesario propiciar la creación de la figura del profesional, especialista cualificado para la dinamización. Es preciso, también, que las instituciones reconozcan el papel de entidades privadas, vecinales, religiosas, políticas, sindicales o culturales en la creación de esta nueva conciencia social, en la recuperación del ese tercer espacio. Las características del medio urbano son tan complejas que requieren unas técnicas concretas, unos sistemas de trabajo cuya

(148) Bilbao y Donostia son buenos ejemplos de inversión sectorial desequilibrada, en el sentido de priorización de las inversiones sobre sectores productivos (últimamente cultura de vanguardia) con la finalidad de atraer nuevas inversiones. ¿A costa de qué y de quién?

utilidad ha sido demostrada. Esta claro que su conocimiento precisa de un aprendizaje, de una formación y de una experimentación.

2. Trabajar con los agentes sociales y el tejido asociativo

El trabajo por la dinamización del tejido asociativo sólo puede partir de un estudio serio, riguroso y pormenorizado de la propia realidad asociativa del territorio a analizar. Poco podrá dinamizarse un tejido cuyas características, problemas, necesidades, virtudes y contexto vital se desconoce. Para ello es imprescindible acercarse a la realidad en clave de análisis del tejido social.

Cómo acercarse al tejido social

En primer lugar, un paso interesante puede consistir en analizar la población en clases sociales según un desglose previamente establecido¹⁴⁹. El estudio de las clases sociales (es decir del modo de vida de las personas según características estereotipadas y estandarizables) nos puede ayudar enormemente a elaborar un mapa social del territorio a estudiar. Si tenemos bien claro y definido dicho territorio, quizás no debemos dedicar más tiempo a ello. Si no es así, o si queremos profundizar aun más en la zonificación, el examen de la población sobre la base de categorías socioeconómicas (renta, cualificación profesional, nivel de ingresos, equipamiento de las viviendas, nivel de estudios terminado, etc.) nos proporcionará datos interesantes relacionados con la distribución de la población por zonas, la creación de guettos, la densidad relativa de población según áreas. Datos todos que

(149) Para ello probablemente nos veamos obligados a realizar una investigación de tipo secundario, es decir a utilizar datos provenientes de estudios previos. El más completo de ellos es el padrón municipal, si bien hemos de tener en cuenta que en ciertos barrios y zonas el número de población flotante, no censada o ilegal, es relativamente importante, o al menos lo suficiente como alterar significativamente los datos con los que partimos. (¿Puede ser esta una causa por la cual tantos y tantos recursos públicos están tan deficientemente organizados?)

nos ayudarán a distribuir los recursos de que disponemos según las necesidades reales: educadores de calle en zonas conflictivas con escasas redes de equipamiento para ocio y tiempo libre, educadores familiares en lugares con altas densidades de población con pocos recursos económicos y culturales, clubs de tiempo libre en zonas en las cuales haya gran número de población joven, centros de formación, clubs de jubilados, etc. Lo indudable es que en investigaciones de este tipo aparecen, como constante, las diferencias entre una y otra zona de residencia según la composición de las distintas clases sociales que en ellas habitan. La conclusión es obvia y, de hecho, ya estaba constatada: el espacio social vasco está profundamente segregado.

En cualquier caso el análisis no queda aquí. Posteriormente será necesario introducir variables de tipo cualitativo que expliquen los cambios habidos en la estructura social¹⁵⁰.

Algunos estudios realizados en niveles locales (mancomunidades alavesas y vizcaínas sobre todo), han tomado el concepto “renta social” como base. Resulta especialmente adecuado a este propósito, en la medida en que añade al estándar de ingresos factores de diferenciación criterios tales como el acceso al mercado de trabajo, las posibilidades de independencia (vivienda), el acceso a las redes de servicios, etc. Es decir, viene a partir de la base de que la modificación en los niveles de renta de una persona, provoca ineludiblemente cambios en algunos de los parámetros anteriormente descritos. Una variable muy interesante en algunas zonas de Euskadi, que complementa jugosamente al análisis pre-

(150) La estructura social de una comunidad nos habla de los aspectos más persistentes de la conducta social de sus ciudadanos. Es decir, la estructura social viene a definir un sistema de relaciones estable, y por lo tanto analizable en clave de evolución y susceptible de intervención estratégica, que configura un todo social compuesto por partes interrelacionadas. Al introducir en el análisis la dimensión temporal, buscamos las causas y circunstancias que influyen tanto sobre la evolución de la comunidad (el progreso o el retroceso en términos de calidad de vida), como sobre las coyunturas, los procesos y los cambios experimentados.

vio, es la que obtiene la renta social a partir del nivel de ingresos según la zona de residencia.

Otro parámetro que colabora en el análisis de la evolución de la estructura social es el que relaciona las categorías socioprofesionales con el nivel de estudios terminado de los habitantes del núcleo urbano en cuestión¹⁵¹. La conexión de los datos obtenidos sobre el grado de formación académica de los ciudadanos con la situación laboral, proporciona conclusiones relacionadas con las posibilidades de promoción social en función de la escolarización.

Finalmente, es aconsejable captar de alguna manera los trasfondos ideológicos que alientan la actividad comunitaria. No se trata de elaborar encuestas sobre orientación de voto o sobre inclinación partidista concreta. Más bien, la idea es palpar el posicionamiento social en bloque de intereses.

Cómo acercarse al tejido asociativo

Pasamos a una sección de la investigación que funciona con una clave nueva: la asociativa, es decir, la compuesta por aquella parte de la población interesada en un trabajo con vocación social que trasciende de la esfera privada. El objetivo fundamental en esta fase consiste en bocetar, de la forma más fiel posible, la red de vínculos sociales existente en la comunidad. Para ello previamente habremos de precisar unas categorías básicas que nos permitan discriminar los distintos grupos sociales en función del rol que cumplen intracomunitariamente. Un ejemplo podría ser el siguiente:

(151) No es idea de esta investigación entrar en la metodología concreta de análisis sociológico de la población. Cualquier buen manual sobre estadística y técnicas de investigación puede ser mejor guía que cuatro notas. No obstante, se puede resaltar la utilidad de las tablas de contingencia para el análisis de la peculiaridad, así como cualquier método que utilice J^2 , coeficientes C de contingencia y coeficientes de correlación, para estudiar la asociación de variables.

- Instituciones*** Administración en sus distintas formas de implantación: servicios sociales de base, policía, institutos, etc., en definitiva, todas aquellas instituciones revestidas de un carácter de oficialidad.
- Grupos formales*** Asociaciones, grupos organizados, colectivos de profesionales... independientemente de su ámbito de actuación: infancia, juventud, mujer, formación, vecinales, orientación laboral, minorías, grupos de autoayuda, etc.
- Grupos informales*** Hacen referencia a grupos no organizados, al menos formalmente, pero que representan papeles o ejercen roles bien definidos dentro de la comunidad. Su influencia a la hora de reproducir los estereotipos y garantizar la reproducción y la estratificación social son enormes, sobre todo en determinados ambientes de barrio estigmatizados por pandillas juveniles, grupos cerrados de inmigrantes, guettos étnicos o problemáticas sociales específicas derivadas de un cierto aislamiento social, como pueda ser una barriada de base obrera, acuartelamientos, etc.
- Masa social*** La mayoría de la población, generalmente una masa silenciosa sin excesiva vocación de intervención en los problemas de su comunidad, pero altamente influenciable por los condicionamientos externos.

Una vez designadas las categorías y desgranadas sus características concretas, será preciso abordar el estudio de la comunidad utilizando alguna de las metodologías propias de la investigación social. Tampoco vamos a entrar aquí a pormenorizar todas las técnicas existentes ni las peculiaridades de cada una de ellas. Únicamente citaremos la utilidad de las técnicas de recogida de

datos basadas en la observación directa participante (en el estudio de los fenómenos desde dentro de la propia comunidad), la observación documental y la observación mediante encuesta. De cara a desentrañar los niveles de influencia de los grupos anteriormente descritos pueden resultar útiles los tests sociométricos, especialmente los de frecuentación y los de elección/rechazo.

3. Trabajar por una política social urbana

Cómo organizarse estratégicamente

Todo proyecto de intervención que se jacte de ser integral ha de comenzar por los niveles más globales de gestión: la planificación estratégica. Una acción social de barrio que se precie, y que realmente incida sobre todas las variables intervinientes, no puede prescindir del análisis, y de una cierta capacidad de intervención, sobre los factores extracomunitarios. En este sentido, tanto si analizamos un barrio, como si tomamos como base una entidad con autonomía local (un municipio de base rural, por ejemplo), no podemos dejar de entender la comunidad dentro de un contexto más amplio. Si este contexto es, en teoría, influyente (lo es a todos los niveles, local, comarcal, provincial, regional, nacional, internacional e incluso, cada vez más, mundial gracias a la aldea global), lo es más aun cuando hablamos de comunidades inmersas en procesos de exclusión social, precarización o mera degradación social. Este tipo de itinerarios de degradación no puede entenderse por factores únicamente endógenos, puesto que los procesos de exclusión lo son siempre con relación a masas ciudadanas socialmente integradas. Con ello queremos decir que, si a toda comunidad le influye, por ejemplo, la política social de su municipio, las redes de comunicación con los alrededores o el papel que le reserva el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) correspondiente, más aún lo hará si, en la práctica, ejerce de reducto de minorías (trasvasadas sistemáticamente del resto de la ciudad), de foco para el tráfico de estupefacientes o de núcleo con vivienda bara-

ta (variables todas ellas que lo son en función de datos exógenos a la propia comunidad).

En este sentido, la política social nunca debe abstraerse de esta realidad, concreta y evaluada, sobre la cual debe incidir. Por eso, tan importante como la planificación política son los elementos de los que disponen los responsables de la misma para crearla, evaluarla, modificarla y adaptarla continuamente. Entre las dimensiones de la estructura social de cuyo conocimiento no se debe evadir se pueden citar:

1. el soporte físico (zonificación, redes de equipamiento, zonas verdes, redes de comunicación...);
2. el factor demográfico, tanto cualitativamente como en cuanto a los movimientos poblacionales y a los cambios en los comportamientos;
3. el soporte económico, incluyendo la estructura productiva y su transformación, la distribución de la fuerza de trabajo y el factor tecnológico;
4. los procesos de reproducción social (socialización, integración social y transmisión de valores);
5. la estratificación social de la población estudiada;
6. todo el conjunto de nuevas exigencias urbanas con relación a parámetros indicadores de calidad de vida;
7. cualquier otro relacionado con las características propias del contexto de que se trate¹⁵².

(152) Aquí es altamente aconsejable arbitrar algún sistema que permita contar con la opinión cualificada de los agentes sociales que desarrollen su labor en el ámbito analizado. Generalmente es el momento de echar en falta la existencia de plataformas sociales que canalicen ordenadamente la opinión de los diversos sectores sociales. El Consejo Municipal de Bienestar Social correspondiente, si está implantado (puesto que la Ley de Servicios Sociales establece el carácter potestativo de su creación), puede ser un buen comienzo.

Dentro de las medidas dirigidas a ordenar las actuaciones sociales urbanas dentro de una planificación estratégica, debieran incluirse necesariamente las siguientes:

❑ **Ordenación, organización y optimización de los recursos públicos**

Se trata de medidas que permitan a los ayuntamientos y entidades locales adquirir un mayor protagonismo responsable en la elaboración de políticas sociales. Para ello sería fundamental dotar, mediante las oportunas transferencias del Gobierno Vasco y, sobre todo, de las diputaciones forales, de un contenido sustantivo a las funciones y competencias relacionadas con el bienestar social.

En cuanto a la gestión de los programas, es aconsejable que los responsables públicos conciban modelos descentralizados en los que ONG de base local puedan participar activamente. Paralelamente, los sistemas de evaluación de políticas y servicios debieran prever técnicas que incluyeran la opinión de usuarios y organizaciones sociales, ya sea a través de Consejos de Bienestar Social o mediante otro tipo de plataformas ciudadanas.

A los servicios sociales de base, como unidades básicas del sistema, les compete la misión de coordinar la información a disposición de los miembros de la comunidad, así como la de ejercer de puerta de entrada al entramado de servicios sociales. Para ello precisan de una dotación de recursos que dista mucho de la actual. Hay que entender que si les estamos atribuyendo unas funciones que no pueden cumplir, estamos solapando la realidad con recursos inexistentes.

❑ **Ubicación de las políticas sociales dentro de las actuaciones institucionales**

En Euskadi las políticas sociales son el verdadero catalizador de las actuaciones en materia de bienestar social. De la priorización otorgada a este tipo de políticas dentro de la ac-

tuación global de la administración, dependerá en gran parte el estancamiento o el progreso de los servicios sociales implantados. No se trata únicamente de ordenar el panorama de recursos atribuyendo competencias. Estas medidas han de venir acompañadas de dotaciones presupuestarias, de una priorización de programas asistenciales y sociales destinados a colectivos en riesgo de precarización social (según los perfiles marcados por los últimos estudios), de un incremento de los programas preventivos de situaciones de marginación (fundamentalmente los relacionados con la formación ocupacional, con la intervención socioeducativa en el barrio y con la educación para la salud), etc. En definitiva, a pesar de que políticamente sea menos rentable, destinar recursos a la prevención e inserción social (estrategia a largo plazo) y no descuidar la asistencia social de los colectivos excluidos del sistema. La política social es la herramienta destinada a dar coherencia a estas actuaciones de una forma global. Por ello parece necesario acostumbrar (quizás también formar ¿por qué no?) a los cuadros políticos vascos a legislar y administrar –en todos los niveles– en clave social.

□ **Redefinición de los programas técnicos**

Metodológicamente es aconsejable que los diferentes programas de intervención sectorial se coordinen mediante una planificación integral, estratégica (en ámbito vasco, territorial y comarcal). La finalidad es articular las políticas globales (económicas, sanitarias, culturales) con las políticas de desarrollo comunitario (sociales, urbanísticas, etc.) en torno a unos objetivos comunes que otorguen coherencia al conjunto. Dicha planificación integral se consigue mediante metodologías que incluyan procesos de elaboración interdepartamentales, multidisciplinares, autoevaluables. Cada día más, hay que comprender la multifactorialidad de los problemas de base social, lo cual nos lleva posicionarnos a favor de las metodologías de carácter estratégico.

Por otro lado, todo método de trabajo debiera prever la participación de entidades no incluidas en los procesos de elaboración y decisión. Es decir, la descentralización de las actuaciones garantiza el concurso de un número elevado de instituciones y organizaciones, lo cual colabora a elevar el valor y el consenso de las mismas.

d) Tendencias europeas para el desarrollo de la acción local

Aun partiendo de la constatación de que las realidades de los diferentes Estados que forman la Unión Europea son absolutamente diferentes (constatación que se ve agravada por la coexistencia de multitud de naciones y nacionalidades dentro de cada estado, con diferentes niveles de desarrollo, expectativas de lo más diverso y reivindicaciones heterogéneas en todo el sentido de la palabra), es palpable el interés mostrado por las y los políticos europeos por encontrar caminos comunes que ayuden a desentrañar los problemas sociales subyacentes. La coexistencia, en Europa, de tradiciones e instituciones de política social absolutamente enraizadas e incuestionables (pensemos en la cobertura social de los países nórdicos, instaurada a principios de siglo por una incipiente, hoy extendida, socialdemocracia) con entramados sociales francamente subdesarrollados (en determinados contextos griegos o portugueses hace bien poco que comenzó a hablarse de protección social en términos de desarrollo normativo) hace que acojamos las pretensiones homogeneizadoras de los jefes europeos con un mínimo de prevención.

En cuanto a las políticas que tienen el propósito explícito y específico de luchar contra la exclusión social, su importancia varía considerablemente según los Estados, sobre todo en función de la importancia del debate público existente. Las más significativas se aplican, como aquí, en forma de disposiciones para garantizar los recursos mínimos (ayudas para encontrar una vivienda, fomento de la salud y medidas de cara a la integración social y profesional), por un lado, y, por otro, en forma de programas de acción en medio urbano. Estos últimos tienen la ventaja

de asociar los principios de la acción de tipo colaborante (agentes locales, empresas, organizaciones, autoridades, etc.) y el enfoque multidimensional. Estos programas locales presuponen la concertación entre los agentes locales, las políticas nacionales, los diferentes servicios ministeriales e implican asimismo reformas administrativas dirigidas a aumentar su eficacia¹⁵³. Su evaluación sigue siendo difícil. No existe la certeza entre los profesionales de que estos programas alcancen siempre a los más desamparados y que atajen la espiral de degradación y desestructuración de los colectivos en crisis, aunque hoy en día constituyen auténticos laboratorios de experimentación social.

Es evidente que en el proceso de integración europea se está desvelando un conjunto de realidades de marginación y de procesos de exclusión muy parejos en Europa occidental. Así, situaciones de pobreza y exclusión surgidas de realidades de declive industrial, de degradación urbana, de fenómenos de inmigración masiva, etc., absolutamente actuales en el ámbito de Euskadi, son comunes a bastantes áreas centroeuropeas y mediterráneas. Las instituciones comunitarias, conscientes de este hecho, han arbitrado procedimientos que reconocen la realidad y se proponen incidir sobre ella desde criterios de cohesión.

Los estudios desarrollados por instituciones como el Comité de las Regiones o la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo¹⁵⁴ revelan unas pautas comunes en los modelos europeos de intervención, necesariamente inspi-

(153) En los informes anuales del Observatorio de las Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social, creado por la Comisión Europea a finales de 1989 y constituido por expertos independientes, se presentan unos análisis muy detallados y bastante clarividentes.

(154) La *Community Development Foundation*, creada en 1968 en el Reino Unido, se dedica a analizar y difundir nuevas formas de desarrollo comunitario, buscando en definitiva garantizar la participación efectiva de los individuos a la hora de determinar las condiciones en las que han de vivir. La CDF desarrolla su labor fundamentalmente en el ámbito de la investigación y del desarrollo de proyectos de acción local en Europa.

rados por las directivas comunitarias. Así, se ha constatado que los grupos que trabajan en niveles locales nacen en su mayoría de iniciativas personales, frecuentemente individuales, que encuentran su legitimidad en la fuerza motivadora de las necesidades de su propia localidad. A estos grupos se vienen uniendo voluntarios y profesionales que generalmente marcan, con sus aportaciones específicas, las nuevas líneas de trabajo. Estos grupos de acción local nacen de abajo y se mueven en esos niveles primarios de intervención. La legitimación y el apoyo que obtienen son, en el mejor de los casos (y con salvedades en el reconocimiento legal de determinadas experiencias holandesas) limitados y esporádicos. Independientemente de la mera existencia de un apoyo (económico normalmente) y un reconocimiento –legal–, el tipo de relación administración-organización siempre arrastra profundas consecuencias sobre la estructura y el crecimiento de los grupos. Grupos que, por otro lado, cuando son legitimados y apoyados (con recursos) por las instituciones, siempre se convierten en un factor básico en el aumento de la capacidad de la población de intervenir sobre sus propios problemas.

Indudablemente todo país, región, localidad, presenta unas condiciones particulares, propias. En este sentido, y sin ahondar más en ello, la investigación centrada en estas características se presenta como una rica área de experiencia cuyo conocimiento es puerta necesaria para la elaboración de planes estratégicos de actuación. Este modelo de trabajo, ya desarrollado a gran escala y generalizado en Centroeuropa, presenta grandes ventajas cuando es aplicado a pequeños núcleos localizados. La experiencia europea viene a demostrar que todo programa integrado de desarrollo de comunidades urbanas ha de ser elaborado con la colaboración de los interlocutores sociales, teniendo en cuenta el contexto propio de cada comunidad y la diversidad de problemas que ha de afrontar.

A continuación se citan ocho líneas de trabajo (algunas ya las venimos desarrollando aquí) que recogen estas tendencias europeas y que podrían ayudar a la definición de las políticas sociales

urbanas en Euskadi. Se trata de un conjunto de recomendaciones dirigidas a todos los entes responsables de la gestación de políticas sociales, fundamentalmente en los ámbitos regional y local, que parten de las experiencias de trabajo comunitario en entornos degradados a lo largo de Europa durante las dos últimas décadas¹⁵⁵.

1) Reconocimiento de la indispensable contribución de la acción comunitaria local a la consecución (y al mantenimiento estable) de unas adecuadas condiciones de vida de las y los ciudadanos

Es incuestionable que la acción local está cada vez más presente en las políticas sociales desarrolladas en los distintos niveles. Ahora bien, no es menos cierto que su propio funcionamiento rara vez es objeto de estrategia política. Las recomendaciones europeas apuntan hacia la acción comunitaria como un factor universal de crecimiento y gestión interna de una localidad o barrio, plasmado en una serie de grupos autónomos y semiautónomos. Tanto estos grupos como la propia capacidad de las personas implicadas de crear nuevas células y grupos, son una pieza fundamental de las redes de cohesión social, en la medida en que ayudan a la población a afrontar los cambios e influir sobre sus propias vidas.

El problema fundamental estriba en que las condiciones y circunstancias que rodean la acción local son bastante difíciles, en particular en lo relacionado con la financiación, la legitimidad y el reconocimiento. Quizás –y esto es lo que se apunta desde Europa– si se fortalecieran estos extremos, se conseguiría asegurar una mayor eficacia de las intervenciones desarrolladas.

2) Colaboración entre las administraciones, las instituciones, recursos e iniciativas locales

Esta colaboración se observa en muchas de las iniciativas promovidas durante la última década por el Fondo de Desarrollo

(155) Fuente: *Libro Verde. Política Social Europea*, 1993.

Regional y por el Fondo Social. En síntesis aboga por la construcción de un tejido que conecte eficazmente las distintas acciones que sobre un mismo problema se estén llevando a cabo. Como ya apuntábamos en otros capítulos, en un panorama de recursos tan atomizado y con un aparato administrativo tan fragmentado como el vasco, se hace imprescindible la creación de instrumentos estables que hagan coherentes las intervenciones realizadas sobre el conjunto. Es algo relativamente complicado, en la medida en que se interponen intereses de tipo político e ideológico (la misma configuración del modelo administrativo –centralizado o descentralizado– es un buen ejemplo de ello) que dificultan enormemente dar pasos en este sentido.

3) *Esfuerzos reales por amoldar y acompasar los programas sociales y económicos a fin de fortalecer la intervención que toma la comunidad como base y sacarla a la luz para que pueda desarrollar plenamente su papel*

Los especialistas abogan por seis tipos de medidas:

- Elaboración de programas de acción social transnacional orientados a analizar las condiciones reales de vida de las “zonas deprimidas”, así como a estudiar las contribuciones de los sectores de acción comunitaria local a su mejora.
- Elaboración de estrategias concretas de desarrollo comunitario localizado.
- Análisis de las causas de la poca o mucha implicación de las administraciones locales en el fomento de la acción local ciudadana y descripción de los parámetros y las prevenciones legales que permiten a los agentes sociales controlar la actuación institucional.
- Aplicación del principio de cohesión social a escala local, garantizando una cierta salvaguarda de los principios de homogeneidad e igualdad de oportunidades.

- ❑ Fomento de la investigación relacionada con el papel de la acción comunitaria localizada en la vida contemporánea democrática, y particularmente en el Estado de Bienestar.
- ❑ Desarrollo de programas de intervención educativa y pedagógica desde los niveles de enseñanza primaria hasta los superiores, que incidan en el papel de la ciudadanía en la solución de problemáticas de índole social.

4) *Estímulo del empleo para la población local¹⁵⁶, en especial a través del lanzamiento de nuevas actividades económicas*

En este sentido se ve especialmente necesario el establecimiento de planes de formación ocupacional para jóvenes directamente dirigidos a la inserción laboral especializada en el mercado de trabajo. Los Centros de Iniciación Profesional (CIP) que ya se viene desarrollando desde hace algunos años son iniciativas que caminan en esta línea. Otras medidas que también se están priorizando últimamente son:

- ❑ Todos aquellos programas que, de forma definitiva, incluyen algún tipo de formación en nuevas tecnologías y el fomento de la formación lingüística.
- ❑ La creación de unidades móviles de asesoría y consultoría en gestión, marketing y mercadotecnia (grupos especializados en la asesoría individualizada en el ámbito del empleo y la formación profesional).

(156) Actualmente Euskadi presenta uno de los porcentajes más bajos de contratación indefinida sobre los datos totales del Estado, únicamente superado por Castilla-La Mancha. Mejorar la contratación indefinida es, pues, uno de los retos más importantes de administraciones, organizaciones empresariales vascas y sindicatos. Pese a que ante el estancamiento del empleo estable cada interlocutor social tiene sus propias justificaciones, su mejora es una acción que implica a todas las entidades y requiere cierta urgencia.

Fuente: *La rotación y la Reforma laboral de 1997*, INEM, 1998

- ❑ El establecimiento de planes de experiencia laboral específicamente orientados a desempleados de larga duración.
- ❑ El establecimiento de convenios de ayuda a proyectos locales de empleo intensivo relacionado con la vida comunitaria (obras, mantenimiento, jardines, rehabilitación de espacios públicos, proyectos locales...)
- ❑ La instauración de programas de contratación preferencial de miembros de la comunidad sujetos a procesos de reinserción social¹⁵⁷.
- ❑ La creación de talleres y programas de apoyo e incentivo a las empresas, al comercio, a las cooperativas –especialmente las surgidas como consecuencia de experiencias formativas de jóvenes¹⁵⁸–, a las asociaciones, así como de servicios de orientación específica a las PYME.
- ❑ La creación de centros de empresas y transferencias de tecnología, en cooperación con las asociaciones empresariales y las Cámaras de Comercio de los distintos territorios históricos.
- ❑ El establecimiento de algún modelo de cooperación permanente entre el sector público y el privado.

(157) El Gobierno Vasco, siguiendo estas tendencias, mantiene programas de inserción laboral por los que se subvenciona hasta el 90% del coste salarial –durante el primer año– en la contratación de personas ex-toxicómanas, con fines de rehabilitación y reinserción social (Decreto 3/1998, de 20 de enero). Dentro de las medidas favorecedoras de la inserción laboral de personas en situación de exclusión social también se contempla la bonificación a la contratación de personas internas en centros penitenciarios, ex-reclusos y personas con minusvalía física, psíquica o sensorial.

(158) La Fundación Peñascal mantiene en este ámbito interesantes iniciativas en el bilbaíno barrio del Peñascal.

5) *Establecimiento de medidas que, a través de políticas no intervencionistas, fortalezcan el desarrollo de las comunidades desfavorecidas*

La participación de los grupos privados en la acción local es un hecho constatado y fuera de toda duda. Ahora bien, como ya decíamos anteriormente, también es reconocido que su propia capacidad de acción (frecuentemente su mera pervivencia a medio plazo) se ve profundamente influenciada por el grado de reconocimiento, apoyo y coordinación que pueda recabar de los entes que le rodean. Los responsables políticos han de responsabilizarse de proporcionar a estas entidades una cobertura a largo plazo (planificación estratégica) que les permita participar plenamente en la vida de la comunidad. Así, en el entorno vasco se echan de menos ciertas medidas muy consensuadas en el ámbito europeo:

- El reconocimiento de la legitimidad y el valor de las organizaciones privadas que trabajan en el ámbito de la promoción comunitaria, así como flexibilización de los parámetros establecidos para su legalización, reconocimiento, control y financiación.
- La estimulación y la concienciación para la creación de nuevas células y grupos de trabajo que respondan a las inquietudes propias de los miembros de una comunidad y que posibiliten la diversificación (incluso ideológica ¿por qué no?) del sector de la intervención social.
- La mejora permanente de las dotaciones económicas y de los recursos (equipamientos) destinados a la intervención social en barrios: infraestructuras gratuitas o asequibles (locales), acceso a formación y reciclaje profesional, grupos protectores¹⁵⁹, estímulos al trabajo comunitario, etc.

(159) Grupos cuya función principal es servir como plataforma de apoyo a otros grupos en temas como la formación, el fortalecimiento de la coordinación intergrupos, la prestación de servicios concretos (organización de eventos, etc.).

- ❑ Ayudas para aumentar la capacidad local de resolver los problemas, incluyendo planes de intercambio y el establecimiento de una base para la cooperación de las organizaciones ciudadanas y los agentes interesados.
- 6) *Mejora de las infraestructuras sociales, sanitarias y de seguridad, así como de las condiciones medioambientales relacionadas con éstas*
- ❑ Creación de servicios específicos para menores, especialmente guarderías, centros de día y jardines de infancia.
 - ❑ Mejora de las condiciones sanitarias y centros de rehabilitación para drogadictos y mujeres que ejercen la prostitución.
 - ❑ Aumento de la seguridad y prevención de la delincuencia.
 - ❑ Renovación, tanto de edificios para la instalación de nuevas actividades sociales y económicas, como de espacios públicos. En especial todo lo relativo a la recuperación de emplazamientos abandonados y espacios desechados.
 - ❑ Mejora del suministro de energía.
 - ❑ Perfeccionamiento de los accesos a los servicios telemáticos.
 - ❑ Creación de servicios culturales, recreativos y deportivos.
 - ❑ Medidas que faciliten la movilidad de la población local¹⁶⁰.

(160) Merece especial atención la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social para desarrollar la red de ciudadanos (1998). La comunicación describe el programa de trabajo trienal de la Comisión de cara a apoyar la contribución del transporte de pasajeros regional y local en los siguientes aspectos: desarrollo económico y empleo, reducción de la congestión, menor utilización de energía, producción inferior de agentes contaminantes, disminución del ruido, reducción de la exclusión social y mejorar la calidad de la vida.

- Políticas integrales e interdepartamentales enfocadas a garantizar la accesibilidad de todos los ciudadanos y ciudadanas a los bienes y servicios de base estrictamente comunitaria.

7) *Plasmación de medidas que reconozcan el valor económico del trabajo no remunerado, así como la modificación de los análisis económicos y sociales de manera que no puedan prescindir del mismo*

Las acciones relacionadas con la intervención sobre los problemas sociales de una comunidad se enmarcan generalmente dentro del trabajo voluntario, no remunerado. Generalmente se entiende que se trata de un trabajo no productivo, por lo cual es encuadrado dentro del campo de la “actividad no económica”. Las modificaciones habidas en el entorno vasco durante la última década nos han conducido a un enorme auge de las actividades realizadas dentro de este ámbito. Tanto el papel llevado a cabo por los NMS¹⁶¹, como la labor que vienen desarrollando la familia y la mujer en la cobertura de nuevas necesidades sociales (tardía incorporación de los jóvenes al mercado laboral, aumento del número de personas mayores sin recursos, auge del paro y la precariedad social en elementos cercanos a la familia –vecinos, familiares no nucleares, etc.– y otras muchas), han coadyuvado a solapar la verdadera incidencia de la pobreza y la ausencia de

(161) Nuevos movimientos sociales. Terminología desarrollada por José María Mardones que define a una serie de grupos que nacen de la iniciativa ciudadana reactiva (reactiva frente a los problemas sociales que acucian este final de siglo). Surgidos a partir de los setenta (en Euskadi experimentaron su auge en los ochenta y ahora, en los noventa), los NMS cuestionan el modelo de sociedad, desplazando el conflicto social de lo económico a lo cultural y propugnando un nuevo estilo de vida basado en unas nuevas relaciones sociales (“valores postmaterialistas”). Otros autores, como Reichmann, Fernández y Touraine, los consideran propios de las sociedades avanzadas y de las democracias maduras, es decir, de aquellas sociedades mejor preparadas para la “tercera transformación democrática”.

bienestar en determinadas capas de la población vasca. El no reconocimiento de su existencia y su desaparición de los estudios marco para la elaboración de las políticas sociales, determina y aboca a éstas a su fracaso.

Ahí van algunas medidas concretas que podrían ayudar en este sentido:

- ❑ Sustituir los términos “activo” e “inactivo” en las estadísticas económicas por los de “remunerado” y “no remunerado”.
- ❑ Elaborar categorías propias para los adultos sin trabajo remunerado que realicen actividades dentro del hogar y en el ámbito de su comunidad.
- ❑ Reconocer la aportación del trabajo voluntario como una forma de financiación con sustancia propia, equiparable en cuanto a influencia y derechos con la financiación estrictamente económica.

8) *Colaboración transnacional en el marco de los programas comunitarios existentes*

La Unión Europea, en el marco del desarrollo de las políticas sociales hasta ahora descritas, y haciendo uso de los fondos estructurales y de cohesión¹⁶², ha propiciado la gestación de una serie de programas europeos de implantación local, de los que ya nos beneficiamos desde hace años. Las acciones adoptan un enfoque vertical (de arriba abajo) que busca la participación de todos los agentes que pudieran verse afectados por la realización de las acciones que desarrollan: ONG, administración local, sindicatos, sector público y tejido social. Entre ellos destacan los siguientes:

(162) Políticas basadas en los objetivos de la Unión (de los cuales España percibió en 1998 alrededor de 800.000 millones), que no son directrices rígidas ni inmutables, ni mucho menos. La pelea por la flexibilización de los requisitos para acceder a los fondos estructurales de la Unión aún está de plena actualidad –y lo estará–.

- ❑ **Fondo Social Europeo** para el desarrollo del mercado de trabajo. El objetivo fundamental de este programa consiste en afrontar la lucha contra el desempleo, facilitando el acceso al mercado de trabajo de distintos colectivos con problemas. En zonas como Euskadi, en proceso de recuperación postindustrial y de reciclaje del tejido productivo, se hace especial hincapié en el refuerzo de los sistemas de enseñanza y de investigación, ciencia y tecnología. Las intervenciones se desarrollan adoptando dos formas: los Marcos Comunitarios de Apoyo (programas plurianuales que aplican las prioridades conjuntas de la Comisión Europea y del Estado miembro) y las Iniciativas Comunitarias (dirigidas a reforzar la acción de los programas en materia de formación e inserción profesional). Algunas iniciativas desarrolladas en Euskadi han sido **Now** (fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres), **Horizon** (acceso al mercado de personas marginadas), **Youthstart** (integración de jóvenes menores de veinte años que carecen de cualificaciones básicas) y **Adapt** (adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas de producción).
- ❑ **Proyecto EUPOLIS**. Promovido por la red Eurocities y la DG XVI de la Comisión, persigue proporcionar a las ciudades e instituciones europeas la información necesaria para desarrollar una política urbana con mayor eficacia, eficiencia y calidad. Prevé la utilización de redes telemáticas que posibiliten una descripción actualizada de las diferentes políticas urbanas puestas en práctica, así como de los indicadores estadísticos relacionados estas políticas
- ❑ **Programa MISSOC**, para la protección social. Creado en 1990 para facilitar una información rápida, comparable y periódicamente actualizada sobre las políticas de protec-

ción y asistencia social de los estados miembros. Con sede en Colonia, está compuesto por quince expertos que analizan las principales tendencias observadas en los Estados miembros, así como los factores que provocan la adaptación de los respectivos modelos de protección social.

- ❑ **Programa INTEGRA** para la integración social. Fruto de él son el Programa **Estrada** (dirigido a la inserción social de transeúntes, personas toxicómanas, privadas de libertad, afectadas por VIH, con trastornos psiquiátricos, etc.) y el programa **Naquelo** (promoción, preformación, formación, prevención y reinserción del colectivo gitano). Ambos son desarrollados por el Instituto Foral de Bienestar Social alavés.
- ❑ **Programa SESPROS** (sistema europeo de estadísticas integradas de gasto y financiación de la protección social) y **PHOGUE** (panel de hogares de la Unión Europea encargado de suministrar información estandarizada y comparable sobre la renta y las condiciones de vida).
- ❑ **Red europea de familia, trabajo y solidaridad intergeneracional**, para la protección social y la acción social. Establecida a iniciativa de la Comisión en 1994, sus objetivos son identificar, estimular y proporcionar información sobre prácticas innovadoras relativas a la conciliación de la vida familiar, la vida laboral y otras actividades sociales que pueden incluirse en el ámbito de la solidaridad intergeneracional, haciendo especial hincapié en las nuevas formas de organización del trabajo, políticas de gestión del tiempo y movilidad profesional.
- ❑ **Programa de Investigación Socioeconómica**, que sirve de soporte para la adopción de decisiones descentralizadas, nacionales o comunitarias, que permitan asentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas.

- ❑ **Programa de acción social 1998-2000.** Plan general de actuación social de la Unión Europea basado en tres áreas principales: empleo, capacitación y movilidad; cambios del mundo laboral; sociedad y exclusión.
- ❑ **Programa de Gestión Urbana.** En realidad no es un programa comunitario, sino un proyecto de trabajo elaborado por tres instancias a escala mundial: el Programa de la ONU para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Centro de la ONU para los Asentamientos Humanos (CNUAH). Es citado aquí por las interesantes construcciones teóricas que elabora sobre la gestión local de políticas para la reducción de la pobreza en entornos urbanos. El programa trata de elaborar y promover políticas e instrumentos apropiados para las finanzas y la administración urbana, la gestión del suelo, la creación de infraestructuras y la ordenación del medio ambiente. Mediante un componente de establecimiento de capacidades se orienta a la creación de redes nacionales, regionales y mundiales en lo relativo a la investigación aplicada y la difusión de información y experiencias de trabajo.

1.5. Las redes ciudadanas

Una red ciudadana es un sistema abierto que, a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes y los de otros grupos sociales, posibilita la potenciación de los recursos comunitarios¹⁶³.

(163) También existen muchas otras definiciones interesantes para nuestra idea de trabajo. E. Bott opta por un concepto abierto al afirmar que la red representa “todas o algunas de las unidades sociales (individuos o grupos) con las que un individuo, o un grupo concreto, está en contacto”. Mony Elkaïm, en cambio, la define como “un grupo de personas, familiares, vecinos, amistades y otras personas, capaces de aportar una ayuda y un apoyo tan reales como duraderos a un individuo o una familia”. Malagón por su parte se refiere también a las redes sociales como “el conjunto de relaciones que establecen los individuos y familias con su entorno”.

En la práctica que conocemos en Euskadi, se articula como un conjunto de protocolos y recursos orientados al estímulo y promoción de la comunicación, cooperación e intercambio de servicios entre ciudadanos, administraciones, instituciones, empresas y entramado asociativo, todo dentro del marco de la comunidad local. Paralelamente, se instituye como un recurso válido para la interacción y el intercambio de experiencias con otros movimientos análogos.

La red ciudadana (“civic network”) se inspira en diversas experiencias de trabajo local en Norteamérica¹⁶⁴, y se define como un instrumento que aspira a garantizar el derecho de los ciudadanos contemporáneos a acceder libremente a los recursos generados en su propio entorno. Presenta las siguientes características:

- ✓ Los recursos están basados en contribuciones propias de los agentes implicados en ella.
- ✓ Las comunicaciones que surgen en su seno son siempre bidireccionales.
- ✓ Precisa de una cierta formación y cultura de participación colectiva por parte del tejido social.
- ✓ Las vías de acceso a los recursos del sistema son gratuitas o de bajo coste para los usuarios.
- ✓ Todos los usuarios y participantes en los procesos de intercambio se identifican personalmente frente a sus interlocutores, de manera que todas las aportaciones son reconocidas, diferenciadas y atribuidas.
- ✓ Se establecen unas reglas y principios generales de priorización de las intervenciones con sujetos en conflicto social.

Estas redes basan su potencial de acción en la forma, el espíritu de trabajo, destinado a maximizar y optimizar las capaci-

(164) Las experiencias más inmediatas vienen relacionadas con tres modelos de trabajo: community/free nets (creadas por la ciudadanía), civic networks (creadas por la administración) y city nets (recopilación de recursos de cara a su exhibición al exterior).

dades de los recursos locales que ya existen. Esta función se maximiza especialmente en los municipios que albergan grupos multiproblemáticos en su seno, en la medida en que el “efecto red¹⁶⁵” que se establece favorece inequívocamente el intercambio y la reorganización de los modelos de vida cotidiana. Como recurso, toda red viene condicionada en cierta medida por una situación de desequilibrio, ya que plantea una ruptura de los modelos conocidos que tienden a la homeostasis. En este sentido, el trabajo en la red viene a liberar canales de comunicación nuevos, ensanchando el campo de posibilidades a la hora de intervenir.

También es necesario resaltar su validez demostrada en la intervención sobre entornos urbanos degradados (perfil de pobreza en Euskadi). De hecho, en cierta medida se puede decir que estas redes sociales no son más que respuestas estratégicas de los sectores populares a sus propias demandas, generalmente no satisfechas por un sistema urbano cuyo sistema de producción formal los margina sistemáticamente. Estos recursos urbanos tienen siempre un proceso de consolidación que puede responder a tres modelos de trabajo: gestión institucional, cogestión institucional-comunitaria y autogestión comunitaria asistida. (Una vez consolidada la modalidad de acción que se plantea, las estrategias operativas siguen el procedimiento elemental tradicional: planteamiento del problema, definición de objetivos, búsqueda de soluciones, programación, ejecución y evaluación). En Euskadi los tres modelos son desconocidos como tales, si bien intervenciones desarrolladas en los barrios bilbaínos de Rekalde y Bilbao la Vieja y en el donostiarra de Altza presentan ciertas características puntuales del modelo cogestionado (hoy por hoy la alternativa más coherente con el panorama de recursos).

(165) Cuando hacemos referencia al “efecto red”, lo hacemos a la creación permanente de respuestas novedosas y creativas que permitan satisfacer las necesidades e intereses de los miembros de una comunidad, prioritariamente de forma solidaria y autogestionada.

Los sistemas que utilizan todas ellas para aumentar la eficacia de las organizaciones sociales, coinciden en desarrollar actuaciones encaminadas a una mayor coordinación interasociativa. No obstante, sigue siendo relativamente habitual la descoordinación, sobre todo entre los grupos pequeños, enraizados en el voluntariado y más sensibles a las coyunturas. En ocasiones, lejos de complementarse, muchas organizaciones que trabajan en los escenarios descritos incluso compiten por acaparar recursos dentro de su ámbito.

Por eso, desde un punto de vista organizativo, antes de empezar a trabajar, es muy útil contar con la base teórica y experiencial de grupos de organizaciones e instituciones que trabajan en este ámbito con una trayectoria más dilatada. Tratándose la intervención sobre comunidades deprimidas de un fenómeno contemporáneo generalizado, existe un gran número de redes internacionales y estatales. Tanto la experiencia de algunos de los colectivos representados en ellas, como las prestaciones (estudios, información, herramientas para la gestión, tratamiento de datos, documentación, debate, etc.) que aportan las propias redes, hacen de ellas un instrumento tremendamente útil a la hora de trabajar localmente en Euskadi. Las consecuencias que se derivan de los procesos de globalización y la propia interconexión de los fenómenos socioeconómicos estructurales, las han terminado por convertir en un elemento imprescindible.

En efecto, las redes ciudadanas se están desarrollando con una enorme facilidad en diferentes regiones, ciudades y pueblos de la Unión Europea, adoptando las modalidades ya descritas. Por un lado organizaciones fuertes apoyadas en aparatos públicos o grandes consorcios empresariales con la misión de colaborar a la revitalización global de las áreas metropolitanas. Por el otro movimientos voluntarios, de fuerte base social cuyo propósito es dar a los ciudadanos y ciudadanas, especialmente a los más desfavorecidos, la oportunidad de participar activamente en la reconstrucción de la sociedad. En cualquier caso son movimientos basados en la mejor de las tradiciones de creatividad, solidari-

dad y diversidad cultural de los países, regiones, ciudades y pueblos europeos (Norteamérica y Canadá pusieron sus primeras experiencias en marcha hace ya varios años).

Y es que muchas veces el éxito o fracaso del movimiento asociativo no reside únicamente en el apoyo que reciban de las instituciones, sino en la capacidad de las organizaciones sociales de definir nuevos espacios, nuevas metodologías de trabajo y nuevos canales, que capten el interés de la ciudadanía y la comprometan en la construcción de un mundo más justo.

Aquí van algunas de las experiencias piloto de recopilación de datos sobre redes ciudadanas más conocidas, y que probablemente puedan aportar una cierta experiencia y ayuda a la hora de trabajar en la revitalización de comunidades urbanas en declive:

- ❑ **Urban Forum.** Red de centros de documentación, sensibilización y cooperación sobre el desarrollo urbano sostenible, dentro de la cual está, por ejemplo, Bilbao Metrópoli-30.
- ❑ **Red Eurocities.** Red que engloba a las ochenta principales áreas metropolitanas europeas¹⁶⁶ y que trabaja para fortalecer la dimensión urbana del proceso de integración europea, especialmente a través del apoyo a proyectos de interés común que supongan una innovación en la gestión de políticas urbanas.
- ❑ **World Development Federation.** Es una organización internacional cuyo objetivo fundamental reside en la promoción del intercambio de experiencias de trabajo entre profesionales que desarrollan su actividad en el marco de programas integrales de revitalización.

(166) Con sede permanente en Bruselas, fue fundada en 1986 durante la Conferencia “La ciudad, motor del crecimiento económico”, en Rotterdam. Mantiene la costumbre de abrir foros de debate en conferencias anuales, una de las cuales se celebró en Bilbao en 1996 bajo el epígrafe “European Cities as Engines of Job Creation”.

- ❑ **Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).** Se trata de otra red de intercambio de experiencias dentro del ámbito latinoamericano, entre ciudades de tamaño medio y grande, cuya finalidad es impulsar y promover el trabajo a través de planes integrales de actuación estratégica¹⁶⁷. También cuenta con un foro de debate y una base de datos sobre oferta y demanda de “know-how” que aspira a favorecer la formación de un mercado de proyectos urbanos.
- ❑ **Programa Bolívar.** ONG internacional que parte del Banco Iberoamericano de Desarrollo, y que se destina a procurar asesoramiento técnico, legal y financiero a empresas y centros de investigación en la elaboración de proyectos de trabajo. Creada para la promoción del sector productivo latinoamericano, su finalidad principal es la de incrementar la competitividad de las pymes así como facilitar su acceso a mercados globalizados. Para ello cuenta con una red propia (Red Enlace) extendida por todo Iberoamérica.
- ❑ **Red Municipia.** Municipia es una web internacional dirigida por un consorcio de organizaciones con experiencia en el ámbito de la investigación urbana y la innovación tecnológica. La red es utilizada por los responsables y actores locales vinculados a la ciudad para intercambiar información relacionada con sus respectivas ciudades y con iniciativas innovadoras llevadas a cabo en las comunidades locales. El proyecto está financiado parcialmente por el Programa de Aplicaciones Telemáticas de la Comisión Europea y entre sus usuarios se encuentran ayuntamientos, gobiernos regionales, universidades, centros de

(167) Para ello acostumbra a trabajar en colaboración con instituciones públicas y privadas. Actualmente cuenta con acuerdos de cooperación con la Agencia Española de cooperación Internacional (AECI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (WB) y la Comisión Europea (CE).

investigación, asociaciones, empresas privadas y profesionales.

- ❑ **British Urban Regeneration Association (BURA).** Como organización promueve el intercambio de experiencias sobre los procesos de regeneración urbana. Engloba a organizaciones públicas y privadas, y mantiene foros de trabajo especialmente interesantes en la medida en que analiza experiencias en curso de revitalización de metrópolis de antigua industrialización. El objetivo último es analizar la mejora de la calidad de vida de las personas en función de su relación con los recursos económicos, sociales y medioambientales de su entorno inmediato.
- ❑ **International Institute of Administrative Sciences (IIAS).** Organización intergubernamental dependiente de la ONU, y con funciones consultivas en materia de modernización y cambio estratégico de las administraciones públicas.
- ❑ **Standing Committee on Urban and Regional Statistics (SCORUS).** Dependiente de la International Association of Official Statistics (IAOS), se encarga de fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias internacionales sobre los diferentes sistemas estadísticos y los indicadores urbanos. Por otro lado tiene como objetivo estimular la cooperación entre profesionales, usuarios e investigadores en materia de estadística urbana.
- ❑ **Institute for European Affairs (INEA).** Foro de reflexión sobre el proceso de integración europea, especialmente en cuanto a sus repercusiones sobre economías emergentes (Europa Oriental y Latinoamérica). Asesora a organizaciones sobre las posibilidades de internacionalización de las economías de ámbito local o comarcal.
- ❑ **European Alliance for Community Networking (EACN).** Iniciativa promocionada por diferentes redes

ciudadanas nacionales y locales¹⁶⁸ cuya misión fundamental está relacionada con la difusión de las potencialidades de la cultura de redes: creación de nuevo empleo y de recursos de mercado, reforzamiento de los procesos democráticos de participación ciudadana, etc.

- ❑ **Global Business Network (GBN).** Red internacional compuesta por un centenar de expertos en gestión, planificación y análisis de escenarios, procedentes de diferentes organizaciones mundiales. Trabaja en la búsqueda y captación de nuevos recursos, herramientas e instrumentos de trabajo en el ámbito de la planificación estratégica.
- ❑ **Red Eptelio.** Se trata de un proyecto telemático destinado a fomentar el diálogo social y el intercambio de experiencias entre organizaciones locales, nacionales y europeas y otros actores locales claves, sobre aspectos relacionados con la lucha contra la exclusión social. Financiada por el Programa de Aplicaciones Telemáticas de la Comisión Europea, pretende desencadenar un proceso que permita a los actores locales ser al mismo tiempo proveedores y usuarios de información.

Está claro que, a medida que nos acercamos a una economía global, las soluciones a los principales problemas económicos y sociales de las ciudades van a depender de la capacidad de sus agentes sociales de encontrar el equilibrio adecuado entre competencia/eficiencia y cooperación. La cantidad ingente de problemas que surgen constantemente, relacionados con el empleo, la salud, la educación, la formación, la vivienda, los servicios sociales, la degradación del medio, la seguridad ciudadana, etc., únicamente pueden resolverse mediante la cooperación entre los diferentes actores y responsables en la materia.

(168) Entre sus miembros fundadores se encuentran la red Hiperbole de Boloña, la Xarxa Ciutadana de Barcelona, DigiStaat de Amsterdam, Freenet de Finlandia, Communities On Line del Reino Unido, la Rete Cívica de Milano, Tinet de Tarragona, etc.

Hay que decir que incluso las ciudades del mundo más innovadoras y desarrolladas, muchas de las cuales no son megalópolis sino ciudades de tamaño medio, buscan una mayor accesibilidad con el fin de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Estas ciudades precisan de nuevas herramientas que les permitan compartir experiencias y formar alianzas para hacer frente a los nuevos retos competitivos. Muchas ya han puesto en marcha acciones concertadas para abordar la problemática de la convivencia en entorno urbano. Las ciudades ya no pueden depender simplemente de los poderes administrativos sino que tienen que optimizar todas las sinergias posibles, y esto hay que comprenderlo también en Euskadi. En este marco la cooperación entre los diferentes actores responsables de nuestras ciudades es esencial para cambiar realmente y mejorar las políticas urbanas.

Existe una gran cantidad de organizaciones que trabajan en el ámbito de las redes ciudadanas y la idea no es, sería imposible, citarlas todas. Cada una, además, presenta su especificidad y desarrolla sus actividades en el marco de unos objetivos concretos. En general todas tienen en común el tratarse de redes promovidas en el marco de la colaboración entre el sector público y privado de la localidad con el objetivo de crear espacios de comunicación social y vías de colaboración entre ONG, ayuntamientos, empresas privadas, centros de formación, etc., que estén interesados en la integración social y económica de los habitantes de la localidad. Recopilan información sobre los recursos locales¹⁶⁹, que luego ponen a disposición de organizaciones y ciudadanía en general. Muchas de ellas incorporan nuevas tecnologías en la gestión

(169) Datos estadísticos, socioeconómicos, guías de recursos, direcciones, foros de debate, agenda de acontecimientos, actividades culturales, deportivas, información sobre prestaciones y servicios sociales, conferencias, investigaciones, políticas urbanas en curso, etc. En sus bases de datos se pueden consultar desde recursos locales hasta inversores internacionales (marketing urbano).

de la información¹⁷⁰ (sociedad de la información), de manera que ésta pueda llegar a todos los sectores de la sociedad y que, por tanto, no implique a la larga nuevas formas de exclusión social.

(170) La gestión telemática de datos a través de las nuevas redes (Internet básicamente) facilita enormemente la cooperación entre entidades sociales. Así ofrece la posibilidad de acceder a un mayor y mejor conocimiento en tiempo real de las iniciativas de las distintas organizaciones públicas y privadas relacionadas con la ciudad. Por un lado permite a los actores locales compartir opiniones y experiencias innovadoras relacionadas con la ciudad. Por el otro se configura como un poderoso instrumento de comunicación con la propia comunidad, a través del cual se puede contactar directamente con los ciudadanos y usuarios. A decir de sus mentores, la naturaleza heterogénea de la sociedad y el potencial de estas tecnologías estimulan el acercamiento a la política urbana de una manera más amplia y diversa.

Las Redes Locales («Civic networks»)

Las redes locales («civic networks») surgieron hace varias décadas en Estados Unidos y ahora, gracias a las autopistas de la información, se extienden por todo el mundo. Se puede definir una red local como una red de ordenadores y módems interconectados por vía telefónica a un ordenador central que ofrece un paquete de servicios a las organizaciones de acción social enclavadas en el municipio¹⁷¹. Entre dichos servicios se encuentran:

- ✓ Información general sobre la comunidad local: datos estadísticos, actividades, programas, calendarios, guías de recursos, etc.
- ✓ Aplicaciones para la comunicación entre los miembros que integran la comunidad local. Los ciudadanos tienen la posibilidad de usar el ordenador y el módem para conectarse al ordenador central (actualmente la tendencia es usar Internet) y elegir de un menú de temas con el fin de:
 - ❑ Acceder a la información que ofrecen las administraciones locales, empresas u organizaciones sociales.
 - ❑ Participar en debates públicos sobre temas de interés local o comunicarse con otros miembros de la comunidad vía e-mail.

Hasta ahora los resultados son todavía escasos en nuestro entorno, si bien los expertos destacan que el verdadero éxito de las redes locales viene a largo plazo, puesto que estimulan la participación de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad.

(171) ¿Porqué redes telemáticas? Durante los últimos ciento cincuenta años, la dinámica de las ciudades europeas ha venido revolucionando la sociedad al construir unas infraestructuras de transporte y comunicaciones sin

2. LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA

Estamos ante el eje principal de todo el mensaje que intentamos transmitir, el protagonista del modelo de acción social que propugnamos.

La comunidad ha sido descrita hasta ahora como el centro de la actividad de grupo, de la organización institucional básica y del desarrollo de la personalidad humana. En este sentido, podemos ver la comunidad como un espacio socialmente reconocible por cuatro características: unos límites geofísicamente reconocibles, una trama de relaciones sociales, un sentimiento de pertenencia inherente a sus habitantes y una identidad de grupo. En definitiva, un espacio social compuesto por unos elementos (territorio, población, demanda social y recursos sociales) cuya interrelación compone la acción social comunitaria propiamente dicha. Así llegamos a una definición descriptiva, pero también funcional y operativa, puesto que reunimos en ella todos los recursos disponibles en la praxis social.

../.. precedentes. Actualmente, en consonancia con las nuevas estructuras urbanas –en continua evolución, por otro lado–, la sociedad, cada vez más próspera y mejor preparada, ha disparado la demanda de diferentes formas de asociación: las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ofrecen una oportunidad para reconstruir aquellas infraestructuras para el próximo milenio. Son tecnologías capaces de producir por sí mismas cambios sociales y económicos de base estructural y de provocar el advenimiento de la denominada Sociedad Global de la Información. Las instituciones europeas han entendido rápidamente la importancia vital de esta transición y consideran el desarrollo de las TIC como el reto principal del siglo XXI. Las TIC están asumiendo un creciente papel en la vida de las ciudades que como siempre son el motor del desarrollo europeo. Tanto las autoridades municipales como los agentes sociales de las áreas urbanas, se están embarcando actualmente en muchas iniciativas en este terreno. Es cierto que muchas ciudades ya ofrecen servicios vía Internet, pero, no obstante, todavía en la mayoría de los casos la tecnología disponible está infrutilizada, los ciudadanos están poco involucrados y las conexiones con los responsables y gestores de la ciudad apenas existen.

2.1. La comunidad, sujeto de la acción social

La comunidad como grupo humano, está integrada por personas unidas entre sí por una red tejida por multitud de elementos: vínculos naturales y espontáneos, objetivos comunes, sentimientos, pensamientos y acciones individuales, acciones de cooperación, etc. En definitiva, un grupo especial, distinto de la mera agrupación casual de vecinos y vecinas –orgánico en cierto modo–, que presenta una serie de características:

1. En primer lugar hay que decir que se trata de una agrupación previa a toda intervención social. Es más, previa a toda planificación de trabajo que se pudiera hacer sobre ella. Esto, que pudiera parecer una obviedad, tiene importantes repercusiones sobre el posicionamiento y las actitudes que el interventor social ha de tener antes de enfrentarse a su trabajo. Toda comunidad posee unas características propias, una dinámica evolutiva específica y una forma de organización exclusiva, todas ellas diferentes y difícilmente aplicables a otras realidades comunitarias. El hecho de preexistir a toda forma de acción social nos tiene que conducir a valorar sus propias potencialidades y a cuestionar, desde la modestia, nuestra capacidad de aportar nuevos recursos y nuevas formas de solucionar problemas que casi siempre vienen de atrás.
2. También es un grupo que está en constante evolución, lo cual le confiere la cualidad de ser capaz de fortalecerse con cada recurso que se le incorpora. A medida que va tomando conciencia de sí mismo (es decir, a medida que va adquiriendo identidad y sus miembros recuperan el sentimiento de pertenencia) sus potencialidades se van haciendo realidad. El trabajo se facilita, puesto que la propia comunidad va asumiendo las funciones que antes delegaba.
3. La comunidad se organiza en un espacio concreto habitado por personas que tienen unos vínculos entre sí, pero que mantienen su individualidad, sus propias necesidades

y una enorme cantidad y variedad de intereses contradictorios. De hecho, más que una agrupación de personas, una comunidad es un conglomerado de relaciones sociales, a las que habrá que prestar mucha atención.

4. En cuarto lugar, la comunidad representa un área social formada por personas que tienen un sentimiento de pertenencia y de identidad social. No siempre es una pertenencia solidaria, y por eso hay que averiguar las claves que llevan a las personas a sentirse partícipes, de manera que esa conciencia de vinculación a un espacio sea expresada a través de la participación (y no de cualquier tipo de participación, sino de aquella que revierta en beneficio de la comunidad).

Cuando hablamos de tomar la comunidad como sujeto de la acción, tenemos en mente aprovechar sus especificidades en beneficio de la intervención. En este sentido, la comunidad nos permite incidir sobre algunas funciones de la misma que trascienden de la esfera de lo individual (y sobre las cuales no tendríamos margen de maniobra si nos centrásemos exclusivamente en las personas). Entre dichas funciones están:

- ✓ La **socialización**¹⁷² de los individuos que forman parte de ella, función que comparte con la familia¹⁷³ y que reparte entre diversos equipamientos comunitarios: escuela, amistades¹⁷⁴, recursos de ocio y tiempo libre, dotaciones socio-culturales y deportivas, etc.

(172) Socialización entendida como la transmisión consciente o inconsciente de valores, conocimientos, actitudes y pautas de conducta.

(173) La familia, además de cumplir otras funciones, establece el puente de relación entre el individuo y la sociedad. De su capacidad para favorecer un clima favorable, adecuado al cumplimiento de esta función, dependerá el que sus miembros tengan un ámbito relacional y de interacción social más o menos sano.

(174) El tipo de relación con las amistades es indudablemente muy significativo, puesto que evidencia el grado de sociabilidad real de personas y familias con su entorno. Los últimos datos referidos a población vasca revelan que las familias con un estatus más elevado acostumbran a relacio-

- ✓ La canalización de todas las aspiraciones de **participación social democrática** de los y las vecinas a través de sus organizaciones y asociaciones comunitarias.
- ✓ El **control social** que legitima la estabilidad social y la reproducción del sistema de valores imperante.
- ✓ Todas las modalidades de **apoyo social formal** (servicios sociales) e **informal** (grupos de autoayuda, familia, vecindad) a disposición de sus miembros.
- ✓ Las distintas dimensiones de la **estratificación social**, íntimamente relacionadas con las estructuras de poder social e económico, de prestigio y de división social.
- ✓ La **producción de bienes y recursos**, la distribución de los mismos y el fomento del consumo como motor de la economía y como vía de acceso a unos estándares de calidad de vida.

a) *Trabajar el sentimiento de pertenencia*

La propia naturaleza de la convivencia dentro de un espacio socialmente definido comporta, necesariamente, un roce social. La persona que vive en comunidad, en este contexto, siente e intuye que las otras personas que se encuentran a su alrededor, piensan y actúan como ella misma, al menos en lo que respecta al conjunto de actitudes que se desarrollan en su entorno¹⁷⁵.

De todas formas, a pesar de que esto suele ser así en condiciones normales, el modo de vida urbano contemporáneo impone (quizás convendría limitarse a decir que propone, puesto que detrás de todo posicionamiento ante la vida siempre hay una persona con voluntad) una serie de actitudes opuestas a la convivencia: individualismo, competitividad, aislamiento social, etc. Bajo este

../.. narse, principalmente, con amigos, mientras que las menos acomodadas, por el contrario, lo hacen sobre todo con vecinos.

Fuente: *Encuesta de Condiciones de Vida, EUSTAT, 1995.*

(175) Ideas ya desarrolladas anteriormente por P. Mann.

punto de vista, se puede decir que nuestras comunidades urbanas –no serían más que vecindarios– están perdiendo la identidad y tienden a convertirse en meras unidades administrativas.

Quizás por eso muchos profesionales vascos han optado por la reconstrucción de este sentimiento de pertenencia como uno de los objetivos claves de la intervención comunitaria. La necesidad de sentir la comunidad, de experimentar solidaridad, pertenencia, conexión emocional e identidad de grupo es cada día más patente a todos los niveles, en todas las clases sociales, independientemente del poder adquisitivo y de los estándares de vida de que se goce. De ahí la importancia de incidir sobre ella.

Hay que señalar que, aunque estos principios son válidos para cualquier grupo social, lo son más aún para aquellos barrios en los que la percepción del entorno como algo propio es la clave para que la persona se implique en problemas de tipo social. Es en las zonas desfavorecidas donde urge la creación de unas sinergias que no pueden surgir por otras vías (poder adquisitivo, recursos culturales, prestigio social). En efecto, es en estos ámbitos donde la vinculación de la persona a un espacio común, a una forma de vida, va a servir de catalizador para la resolución de problemas que potencialmente afectan a toda la comunidad. La comunidad deja de ser un conjunto de personas, edificios y equipamientos para convertirse en un espacio de relación social estable.

Y en el fondo esto sí que es determinante para la intervención social. Para poder minimizar los efectos de la progresiva despersonalización de los medios urbanos son necesarias –imprescindibles– las relaciones de sociabilidad, el apoyo, la ayuda mutua y el intercambio informal entre los vecinos. La tarea del profesional consistirá, pues, en la movilización y dinamización del recurso por excelencia del barrio: el/la vecino/a. Para ello tendrá que incidir sobre las relaciones de sociabilidad, sobre los intercambios formales, sobre las asociaciones formales y sobre las organizaciones informales, recogiendo inquietudes y potenciando su manifestación pública y privada.

2.2. La intervención comunitaria

Empecemos con una obviedad: el ser humano es un ser evidentemente social. Todas las personas tenemos la vocación de vivir junto a otras personas, de convivir. En justa lógica podemos concluir que todas las personas tienen la natural tendencia a vivir en una comunidad determinada. Y efectivamente el hecho es que, a fuerza de decirlo tantas veces, de creerlo un hecho natural, el concepto de comunidad ha pasado a formar parte del conjunto de realidades incuestionables de la vida cotidiana. Una vida cotidiana concreta, objetivada, aunque un tanto irreflexiva en muchas ocasiones, que nace en el interior de los hogares y que se prolonga a las calles convirtiéndolas en espacios vitales y experienciales. Una vida que discurre en uno de nuestros barrios, en uno de nuestros municipios, en una comunidad en la cual surge toda clase de acontecimientos que involucran forzosamente a todas las personas que viven en ella. La comunidad es en esencia el lugar en el que las personas construyen y destruyen su propia vida.

Es importante, antes de enfrentarse a la tarea de intervenir sobre esta comunidad desde el rol de profesional, aprender que la comunidad no la construyen ni los políticos ni los trabajadores sociales (a veces únicamente cooperan en su destrucción), sino las personas que la hacen suya. Los profesionales únicamente aportan sus cualidades y conocimientos en una práctica que debe ser creativa y crítica. Creativa en la medida en que las situaciones de crisis sólo pueden superarse con un espíritu abierto a nuevas fórmulas de trabajo. Crítica porque su misión consiste en crear espacios de reflexión y debate en los que las personas aprendan a conocerse personal y mutuamente, a interpretar la realidad y a actuar sabiendo que tienen en sus manos la llave del cambio. El cambio es básico, pero también lo es la conciencia de que éste es posible y está al alcance de todos y todas, aunque no sean profesionales.

Etimológicamente, la intervención comunitaria no es más que un modelo de atención social (es decir, centrado en la reso-

lución de problemas circunscritos al ámbito de lo social), basado o fundamentado en la capacidad de la propia comunidad de resolver los conflictos generados en su seno. No es una definición fácil ni comúnmente aceptada, en la medida en que la “intervención comunitaria” como categoría conceptual no está pacíficamente delimitada. Así, cuando se habla de ella, generalmente se hace referencia a varios fenómenos relativamente interconectados:

- ✓ “Hacer partícipes a los habitantes de una determinada localidad o a un grupo humano en la mejora de las áreas deprimidas”
- ✓ “Aumentar la participación de los residentes de un área geográfica determinada en los problemas de su comunidad”
- ✓ “Intervenir socialmente tomando como base el barrio”
- ✓ “Aumentar el papel y la importancia en el mapa de prestaciones de los servicios comunitarios (tanto privados, como públicos o incluso voluntarios)”
- ✓ “Forjar unas relaciones de colaboración entre miembros de una vecindad para la superación de las desigualdades”.

Son acepciones populares que apuntan a un concepto, el de intervención comunitaria, que viene definido por siete modos de trabajar¹⁷⁶:

(176) Manejando conceptos que ya desarrolló Kinerman.

- ▣ El protagonismo activo de los grupos sociales comunitarios, en tanto que son capaces de conocer su realidad y decidir los cambios que desean.
- ▣ La adecuación del proceso a las prioridades, capacidades y ritmo general de estos grupos comunitarios y de la propia ciudadanía.
- ▣ La democratización de la información.
- ▣ La transferencia de conocimientos y técnicas a los propios vecinos y vecinas.
- ▣ La concertación de los programas como espacios de consenso.
- ▣ La evaluación desde un espacio de reflexión permanente.
- ▣ La interdisciplinariedad.

Este es el modelo de intervención por el que apostamos en el marco de la acción social en Euskadi. Partiendo de un análisis de la realidad que nos ha proporcionado un panorama de exclusión social concentrada en barrios urbanos, consideramos imprescindible introducir modelos que, como éste, favorezcan la acción integral sobre aquellas variables que puedan propiciar cambios definitivos: en nuestro caso la comunidad, el entorno degradado capaz de generar exclusión e integración entre sus miembros. En cualquier caso, aunque tengamos el modelo claro, también se hará preciso concretar la acción sobre la base de unos contenidos concretos, que no por ello han de dejar de ser amplios, variados y, por qué no, utópicos. Estos pueden y deben ir desde la reivindicación hasta el compromiso, pasando por la creación de espacios propios de identidad (culturales, ideológicos) y de alternativas válidas frente a los valores de masas.

a) Algunas tendencias históricas

Históricamente han existido tres modelos de atención a la comunidad, que corresponden a otros tres enfoques geográfica e ideológicamente diferenciados.

- ❑ El primero de ellos nace en Inglaterra a finales del siglo XIX, ligado a la actividad de voluntariado desarrollada por particulares y entidades de corte filantrópico. La creación de la COS¹⁷⁷ a finales del siglo pasado supuso el inicio de un particular camino de regularización y normativización del incipiente trabajo social desarrollado en el ámbito de la comunidad.
- ❑ El segundo modelo surge tras la Segunda Guerra Mundial y se configura como un modelo alternativo a los esquemas de desarrollo comunitario existentes. Hablamos de un modelo desarrollado por la ONU con ocasión de los planes dirigidos a apoyar técnicamente el desarrollo económico y social de las antiguas colonias europeas en África. Mediante estos programas, la ONU pretendió trasladar a países como Nigeria o Camerún, en pleno proceso de industrialización y de urbanización social, las experiencias de intervención social desarrolladas en comunidades europeas (fundamentalmente inglesas y francesas). El objetivo último de estas intervenciones consistió en

(177) La COS, Charity Organization Society, se fundó en Londres en 1869. Entidad civil auspiciada por órdenes protestantes, su misión fundamental fue la de organizar, sistematizar y normativizar las actividades de beneficencia que hasta entonces se daban. Como entidad tuvo un papel importante de cara a la aglutinación y organización de las iniciativas sociales institucionalizadas. Se desarrolló muy rápidamente en Europa, extendiéndose a Estados Unidos (Buffalo, 1877). Sus grandes teóricos (Octavia Hill, Jane Adams, etc.) propugnaban la atención personalizada, a la vez que defendían la asistencia privada en contraposición a la pública. Las COS marcaron el inicio de una nueva época de ordenación de las distintas disciplinas relacionadas con la intervención social y de aparición de las primeras escuelas de formación durante la última década del s. XIX.

dotar a las comunidades autóctonas de una cohesión social y cultural suficiente para afrontar con garantías la serie de procesos políticos, económicos y sociales que les venían encima.

- El tercer modelo citado, lo situamos en Centroeuropa a partir del último tercio del presente siglo. Son fechas convulsas para todo Europa, y especialmente para Francia. En pleno mayo del 68, todos los principios del sistema estatal entran en cuestión, y entre ellos, el modelo de intervención social basado en los servicios sociales. Corrientes alternativas acusan al aparato estatal de ser heredero de una concepción funcionalista adaptativa de la sociedad, es decir, conservadora. Según estos críticos, los servicios sociales únicamente ofrecen parches que ocultan, conscientemente (malintencionadamente), la verdadera dimensión del problema: la dualidad social, la marginación, la exclusión social, etc. Optan, por ello, por una pedagogía de la intervención social de corte más transformador. Las condiciones sociales que anidan en la génesis de los problemas no son inmutables, sino absolutamente modificables, siempre que se ponga el acento en las causas, y no en las consecuencias. Son partidarios de otorgar un mayor protagonismo a la propia sociedad en la intervención social, para lo cual articulan innovadores protocolos de participación social, de autoorganización, de gestión privada de los servicios, etc., siempre desde un plano de priorización y valoración de los espacios de autonomía personal frente a las injerencias estatales.

Vistas las tres tendencias con una cierta perspectiva histórica, es la tercera de ellas la que, por varias razones, podemos considerar más afín a los problemas y cuestiones que surgen hoy en día en cuanto al modelo de intervención social. En primer lugar porque temporalmente es la más cercana a nuestros días. Un gran número de las reivindicaciones planteadas en Eu-

ropa a finales de los sesenta y principios de los setenta (en Euskadi, aún bajo el yugo de un sistema vertical impuesto, se vivían otras circunstancias que absorbían todos los esfuerzos de las personas con espíritu renovador) se encuentran ya incorporadas a los servicios sociales vascos. En segundo lugar porque, precisamente por encontrarnos aquí en plena dictadura durante aquellos años tan decisivos, heredamos un retraso histórico en materias relacionadas con la protección social, que nos lleva a recorrer ahora caminos ya transitados por los países de nuestro entorno. Quizás por eso, cauces muy trillados, como los foros ciudadanos de participación social, aún no han sido definitivamente implantados aquí, aunque ya vengán siendo apuntados desde principios de los ochenta¹⁷⁸.

A partir de esta tercera corriente histórica y su traslación a la situación actual centraremos el análisis. Sin embargo es preciso reconocer que, estudiados diversos modelos de intervención sobre la comunidad urbana (fundamentalmente experiencias en barrios bilbaínos –San Francisco, Casco Viejo, Rekalde, Zorrozaurre–, en la margen izquierda del Nervión, en Altza/Rentería y en el casco urbano de Vitoria-Gasteiz), ninguno de ellos se ajusta a los esquemas tradicionales –teóricos– de la intervención comunitaria. Son, en general, experiencias muy particulares, muy cen-

(178) Efectivamente, la Ley 6/1982, de Servicios Sociales ya introducía en sus arts. 19 a 25 la creación de una serie de órganos de participación y asesoramiento, de carácter consultivo, denominados Consejos de Bienestar Social. Implantados en los ámbitos regional, provincial y municipal, esta normativa pecó de dos inocencias. Por un lado no estableció las oportunas prevenciones para que estos órganos fuesen dotados de sustantividad propia. Por el otro, descargó en el propio tejido social vasco –aún muy verde– la responsabilidad de una demanda de instituciones participativas que no estaba en condiciones de ofrecer. Fueron éstas y otras circunstancias las que vaciaron de contenido estas disposiciones tan avanzadas. Por todo ello ha sido recientemente, a partir de la actual ley de servicios sociales, cuando han comenzado a producirse los debates necesarios para que estos organismos intervengan de hecho y de derecho en el día a día de la intervención social.

tradas en las problemáticas concretas de cada barrio y con poco aporte teórico¹⁷⁹.

En Euskadi, la institucionalización y universalización de los servicios sociales dentro del sistema público de garantías, ha generado una coyuntura que posibilita que la intervención comunitaria (como categoría ya definida y conceptualizada) sea un objetivo susceptible de planificación estratégica –orientada a la prevención y la inserción–. Este esquema de trabajo ayuda a unir la práctica diaria (fundamentalmente las obligaciones asistenciales) con la visión y transformación de la sociedad (promoción e inserción social), considerando los servicios sociales como un cosmos propio de autonomía y libertad.

Se trata de un presupuesto que considera lo social como un ámbito propio e indelegable de la sociedad en su conjunto, especialmente de aquellos que intervienen directamente en los procesos de ayuda: los trabajadores y trabajadoras sociales (en sentido amplio) y los usuarios de los servicios sociales. Cada miembro de la comunidad tiene su papel en esta película, y no puede ni debe renunciar al mismo. Por un lado los agentes sociales orientan su actuación mediante criterios de corrección (centrándose en la solución de un problema, previo diagnóstico) y de empatía (acercándose al interior de la persona para estimular sus potencialidades)¹⁸⁰. Por el otro los usuarios participan activa y responsablemente, no sólo en la gestión de los programas, sino también en el diseño de los mismos. Generar servicios sociales comunitarios es producir estructuras solidarias autónomas capaces de enriquecerse con todo tipo de aportaciones, profesionales y no profesionales. El objetivo de la intervención social organizada consiste, en

(179) La mayoría de ellas encuentran su génesis en procesos educativos centrados sobre ciertos miembros de la comunidad, especialmente sobre los más jóvenes. Así lo hacen organizaciones como Goiztiri, Gazteleku, Bidegintzan Alde Zaharra, Aldaika, Berpiztu, Cáritas, etc.

(180) Otros principios que orientan su actuación son el de individualización, autodeterminación, aceptación mutua y respeto.

tonces, en la actuación directa sobre las redes naturales¹⁸¹ de la relación social. Esta visión de lo social sólo se entiende desde la conjunción coherente de la responsabilidad pública manifestada en el Estado Social y de la participación de la iniciativa privada recogida en el Estado Democrático¹⁸².

Así, frente a la estandarización de las respuestas institucionales –principalmente manifestadas en los servicios sociales de base–, el principio de participación garantiza la personalización y adecuación de las respuestas sociales a las necesidades de los sujetos y de las comunidades. La solución de los problemas sociales exige una gama flexible y variada de respuestas que combinen los grandes programas garantistas (principio de redistribución) con proyectos innovadores de transformación social. Ésta sólo puede llegar a través del crecimiento, cuantitativo y cualitativo, de las transferencias sociales. Es decir, mediante el enriquecimiento y la mejora de los niveles culturales de las personas y los grupos en situación de precariedad o exclusión social, entendiendo que una solución definitiva a los problemas sociales precisa de una combinación original de recursos de todo tipo: económicos, sociales, culturales, materiales, humanos... ¿Tienen las unidades de base la flexibilidad necesaria como para hacer frente a estas exigencias?

La introducción de los principios de la acción comunitaria viene de alguna manera a reconocer que la política social (¿existe alguna política que no deba ser social?) es la piedra filosofal del desarrollo social sostenido, y el único cauce capaz por sí mismo de generar las condiciones que hagan posible la creación de espacios alternativos para la satisfacción de las necesidades sociales.

Pero hablemos algo más sobre esos espacios sociales alternativos que vienen exigiéndose desde hace tres décadas. Cualifica-

(181) Las redes de comunicación y de solidaridad.

(182) Principios básicos de nuestro ordenamiento recogidos en el art. 1 de la Constitución y desarrollados en el Título I.

dos autores entienden que la acción que tiene a la comunidad (en su conjunto, es decir, incluyendo a todos sus miembros) como base, propicia la creación de recursos sociales nuevos en muchos ámbitos, sobre todo en la investigación e innovación de los programas de intervención social, en la producción de recursos inéditos por su especificidad (adecuados a comunidades y personas concretas con problemas concretos) y en la creación de espacios de cogestión entre administración e iniciativa social.

Además, frente a la excesiva burocratización del aparato público vasco de servicios sociales¹⁸³ experimentada en el marco del actual Estado de Bienestar (tendencia frenada ya en Euskadi por el inasumible gasto público que conlleva), esta concepción de la intervención social opone un conjunto de garantías ciudadanas: diálogo entre los agentes sociales y de éstos con los usuarios, conocimiento del espectro de derechos y deberes reconocidos, información y formación relacionada con la utilización de los servicios, etc. Ante la parcelación de necesidades provocada por la división de los sistemas forales y municipales de protección en subsistemas (minusvalías, menores, toxicomanías, mujer, tercera edad, etc.), aboga por la concepción multidimensional de la persona como sujeto único y diferente del resto (y por ende necesitado de una atención humana, individualizada y personalizada).

En resumen, la intervención comunitaria se erige en alternativa al funcionalismo sistémico y trasciende del mero asistencialismo para aunar en su seno los tres objetivos clásicos de los servicios sociales: asistencia, prevención e inserción. Además opera cambios significativos en las capacidades de los sujetos de la acción social, tanto en su esfera individual y familiar, como en las condiciones de convivencia –la esfera comunitaria–, por lo que no anda nada lejos de las exigencias que el estereotipo de problemática social vasca viene planteando.

(183) Representado por el modelo burocrático que inspira los servicios sociales o la intervención sectorial en algunos territorios (ej: los Institutos Forales de Asistencia Social).

b) Modelos que respaldan la atención comunitaria

Hoy en día, en Euskadi parece existir entre los teóricos, una cierta tendencia general a distanciarse de los modelos basados en las teorías psicoanalíticas para pasar a centrarse en otros modelos más eclécticos, que integran una pluralidad de sistemas teóricos y de experiencias prácticas. Los primeros modelos suelen poner el acento en la terapia de la persona y la solución de sus problemas: están orientados hacia la acción preventiva por medio de la intervención en momentos de crisis y hacia la resolución en el corto plazo de problemas bien delimitados. Son vías de trabajo bastante denostadas por los propios profesionales, que ahora prefieren poner el acento en la adopción de un marco de referencia que hable del cliente/usuario y que posibilite determinar individualizadamente el problema y los objetivos a alcanzar. Un marco de referencia nuevo, que utiliza la teoría de los sistemas y las diversas teorías de la comunicación, y que –esto es muy interesante– trabaja en varias dimensiones a la vez (pareja, familia, entorno social...). En cualquier caso, un esquema que supone una aproximación al trabajo social de un modo distinto, mucho más trabajoso – y que por ello, hoy necesita del soporte de alguna administración foral o municipal–, matizando las nociones de causalidad y de responsabilidad, y fijando la atención sobre el proceso personal y comunitario como garantía del equilibrio del sistema. Son enfoques altamente socializadores que demuestran continuamente la necesidad de replantear la práctica de la intervención social ante la emergencia de nuevos problemas sociales en la sociedad vasca. La pluralidad de modelos a disposición de nuestros agentes sociales proporciona un panorama bastante amplio de la dimensión individual y familiar del trabajo en la comunidad. Despliega ante los profesionales de lo social un enorme abanico de funciones y roles: informante, defensor, mediador, orientador o educador; proporcionar modelos de conducta, intervenir en el sistema familiar; mostrar nuevas formas de actuación, etc.

En este caso, los modelos de intervención desarrollados en el entorno vasco son lo suficientemente específicos, es decir, se en-

cuentran tan adaptados a realidades concretas, y están tan desperdigados que no se puede decir que respondan a un patrón estratégico programado de intervención. Como apuntábamos anteriormente, pocos de ellos (muchos difícilmente se pueden considerar intervención comunitaria) se pueden identificar con alguna de las construcciones teóricas clásicas. Se trata de un campo demasiado extenso como para pretender exponer de forma seria sus peculiaridades, por lo que no vamos a entrar a analizar cada uno de ellos, sino que ampliaremos la reflexión a los seis modelos teóricos clásicos.

Modelo psicosocial

Dentro de los enfoques con los que se aborda el trabajo en la comunidad, es uno de los más extendidos, por cuanto es capaz de adecuar sus procedimientos y técnicas a diferentes contextos. Apuesta por estudiar al individuo en sus características definidas por su relación con el medio. Presenta la ventaja de valorar el factor territorial de los sujetos que integran la comunidad, y de apostar por la redimensionalización de la persona a través de su socialización dentro de un grupo concreto, con sus representaciones sociales y valores culturales e ideológicos propios. Además resulta especialmente flexible a la hora de incorporar el resto de perspectivas de intervención que citamos a continuación.

Modelo ecológico

La perspectiva ecológica se centra en la interacción entre individuo, comunidad y medio. Así, crea un universo propio (el vecindario) en el que todos los elementos que lo componen están interrelacionados entre sí, lo cual posibilita la investigación e interacción sobre las relaciones que se producen, las conductas y actitudes, los recursos, los equipamientos comunitarios y su influencia sobre las relaciones psicosociales, etc.

Es un modelo que nace de un intento de integrar los últimos avances en materia de psicología con las teorías ambientales, y

que, actualmente, se considera el primer paso hacia la psicología comunitaria como categoría conceptual. En cualquier caso es un referente básico para todo proyecto de intervención comunitaria, puesto que pone el acento sobre un sistema coherente —el barrio— en el que cada elemento tiene su importancia y su influencia.

Modelo de identidad comunitaria

Según sus teóricos, este modelo basa su razón de ser en la creencia de que el compartir un entorno físico (el vecindario) proporciona a la persona un conjunto de expectativas en virtud de las cuales ésta llega a pensar que los individuos que están a su alrededor actúan, piensan y sienten como ella. Así se crea un sentimiento de pertenencia al barrio, que se consolida a través de una relación permanente entre persona y entorno físico/social. Este sentimiento nace de la vinculación de las personas a un espacio común y a una forma de vida relativamente similar, que es capaz de producir una conciencia de que existen problemas comunes. En la medida en que cada uno percibe como vecinos al resto de los miembros de la comunidad, considera que comparte una experiencia subjetiva con el resto.

Una vez que se crea el sentimiento de pertenencia, automáticamente viene un cierto grado de cohesión y de apoyo mutuo, aunque sea meramente moral. Esta cohesión social favorece siempre el desarrollo de los miembros de la comunidad, satisfaciéndose indirectamente sus necesidades sociales, manifestadas o no.

En el entorno urbano, esta identidad social tiene especial trascendencia por cuanto contribuye a minimizar la despersonalización imperante mediante las relaciones de sociabilidad y el intercambio informal entre las personas. Aquí radica gran parte de su éxito: la labor a desarrollar en el plan de intervención comunitaria ha de ir orientada a dinamizar el vecindario en un tránsito hacia la comunidad. Para ello hay que disponer del mayor número posible de recursos sociales capaces de fomentar las relaciones de socia-

bilidad e intercambio informal entre vecinos. Las asociaciones vecinales constituyen cualificados puntos de encuentro en la medida en que facilitan las relaciones interpersonales y dan cauce a las vocaciones de participación en tareas comunitarias¹⁸⁴.

Modelo de activación social

Es un modelo cimentado sobre la capacidad innata de las personas de autoorganizarse e intervenir decisiva y positivamente sobre sus propios problemas. Desde este eje, esta teoría propugna la necesidad de que las personas asuman el control de sus propias vidas e intenten resolver sus problemas solidariamente. Los agentes sociales que desarrollan su trabajo en la comunidad tienen como misión ayudar a las personas a conocer sus propios recursos, capacidades y habilidades, de manera que se reconozcan a sí mismos como agentes de cambio social. Los recursos sociales se multiplican en progresión geométrica desde el momento en que todo vecino acaba convirtiéndose en un recurso en sí mismo. Es una estrategia que, aplicada a su vez sobre las organizaciones, crea cauces –espacios– de participación social. Son estas asociaciones las que poseen la visión de conjunto, los conocimientos teóricos y la capacidad de utilizar estratégicamente las sinergias desencadenadas. Una vez que se crean este tipo de dinámicas, el objetivo central consistirá en estimular, mantener y optimizar este nuevo caudal de fuerza mediante unas metodologías: técnicas motivacionales, creación de estructuras democráticas, mantenimiento de una cierta autonomía frente a presiones, etc.

Modelo de apoyo social y estrés

Esta teoría viene a reconocer a la comunidad la capacidad de intervenir positivamente sobre los fenómenos de estrés que pu-

(184) Chavis y Wandersman propugnaban que el sentimiento de pertenencia a una comunidad operaba como un estímulo para la participación de la persona en las tareas de desarrollo comunitario, es decir de transformación consciente de su medio social.

dieran sufrir sus miembros. Viene a decir que, independientemente de la capacidad de la persona de superar por su cuenta las situaciones de estrés, el hecho de colaborar en una organización y el poder acceder a diversas redes sociales, va ayudar a las personas a superar sus problemas. Este conjunto de factores que influyen positivamente sobre la persona configura el llamado apoyo social¹⁸⁵. Este apoyo social se compone de una faceta afectiva –el aumento de la autoestima que produce sentirse aceptado, valorado, comprendido–, otra formativa –nuevos puntos de vista, información, posibles soluciones– y otra material –prestaciones, servicios, ayudas concretas–.

Es un modelo terriblemente útil en la intervención sobre entornos en crisis o declive, puesto que capacita a la persona para encontrar soportes sociales permanentes, o cuando menos estables en el tiempo. Dicha estabilidad encuentra fundamento en la reciprocidad de la relación de ayuda, que se sustenta en un plano de igualdad. No obstante, para llegar a estos niveles es preciso destinar previamente recursos que favorezcan la integración social, el sentimiento de pertenencia y la participación en las asociaciones presentes en el barrio.

Modelo de participación

La participación es uno de los conceptos claves en materia de intervención social. Por un lado es la fuerza vital de todos los cambios sociales importantes, por el otro implica la asunción de compromisos individuales y colectivos. Este último modelo destaca la importancia de la participación social a la hora de generar recursos inéditos en una comunidad. A pesar de que pudiera parecer una obviedad –llevamos tanto tiempo hablando de ella– es una realidad que la mayoría de las intervenciones desarrolladas

185 Cobb lo definió como “la información que lleva al sujeto a creer que es querido y cuidado, que es estimado y valorado, que pertenece a una red de comunicación, compartiendo con los demás individuos obligaciones mutuas”.

en nuestro entorno, el vasco, han descansado sobre un modelo de ayuda social profesionalizada, burocratizada, que abría una insalvable dicotomía entre las personas que otorgaban la ayuda y las que la recibían. La divergencia entre agentes sociales y comunidad se veía plasmada en la nula participación de ésta en la elaboración, modificación y evaluación de los programas sociales.

Si hablamos de participación, necesariamente lo hacemos de protagonistas: los ciudadanos y ciudadanas. Éstos nunca deben resignarse al papel de meros receptores de los servicios públicos institucionales, sino que más bien, al contrario, han de aspirar a un papel activo en el diseño de las planificaciones que les conciernen.

La participación, por otro lado, es polimorfa. Hay que aclarar que participar no supone garantizar el resultado de dicha participación, ni tan siquiera que las aportaciones deban ser constructivas. La participación puede ser instrumental, contestataria, reivindicativa o proyectada, pero, en cualquier caso, en sí misma constituye una necesidad humana que reviste las características de derecho y deber social.

2.3. La intervención comunitaria a largo plazo

a) Los planes integrales de intervención comunitaria: un modelo de participación y organización de la comunidad

Los planes integrales de intervención comunitaria constituyen uno de los recursos más valiosos en el ámbito de la acción comunitaria. Concebidos como instrumentos eminentemente estratégicos, tienen como finalidad fundamental la implantación de un modelo de crecimiento y desarrollo en el ámbito local. Basan sus intervenciones en la dinamización de los recursos locales/endógenos mediante la creación de organizaciones intermedias de coordinación y la potenciación del tejido asociativo, sobre todo de cara al desarrollo socioeconómico de la propia comunidad. En Euskadi no existen planes de este estilo en estado puro, aunque se

pueden citar las intervenciones desarrolladas a través de la Mesa para la Rehabilitación del Barrio de San Francisco de Bilbao como la posible semilla de uno de ellos.

Objetivos a los que aspiran

- ★ Fijar las directrices básicas del desarrollo comunitario y determinar las áreas de actuación preferente, considerando a estos efectos tanto los conflictos y problemáticas sociales latentes, como las capacidades endógenas de los miembros de la comunidad.
- ★ Introducir técnicas de ordenación territorial en el ámbito local.
- ★ Integrar las actuaciones dentro de una estrategia global orientada a la creación de empleo, principalmente en los sectores secundario y terciario.
- ★ Buscar alternativas para el desarrollo social en sus niveles educativos, culturales y sociales.
- ★ Estandarizar un conjunto de equipamientos públicos con cargo a las administraciones municipales, forales y autonómica.
- ★ Planificar de forma integral en cada municipio, sobre la base de políticas de coordinación con sistemas de comunicación y de gestión del suelo bajo criterios supralocales.

Los planes integrales de desarrollo forman parte de un nuevo modelo de intervención social apoyado sobre las comunidades urbanas, que pretende dar una respuesta estratégica a problemas sociales de tipo estructural en materia de desarrollo. Son modelos nuevos, poco desarrollados en nuestro ámbito, que intentan implicar a todo el conjunto de actores sociales en del espacio local – tanto públicos como privados– y que cuestionan la eficacia de muchas de las políticas tradicionales que han concentrado las intervenciones sociales en torno a grandes proyectos institucionales de ámbito foral y autonómico.

Se trata de un modelo de desarrollo sostenible que pretende integrar las políticas sectoriales y el territorio. En cualquier caso es una vía de trabajo que complementa los programas ya existentes, puesto que tiende a lograr un uso más eficiente y racional de los recursos locales, así como un mayor equilibrio en los estándares de calidad de vida con respecto a las zonas colindantes. En el ámbito de Euskadi se puede decir que aún se encuentra en fase de implantación. Si bien existen varias iniciativas particulares que desarrollan esta metodología en su día a día, los modelos de respuestas institucionales dejan mucho que desear. También aquí la heterogeneidad según el territorio tiene su traducción en un desigual desarrollo del modelo: mientras en Bizkaia¹⁸⁶ y Gipuzkoa aún no se han implantado, en Vitoria-Gasteiz ya existe algún modelo de trabajo muy focalizado y bajo una intensa tutela institucional que no permite calificarlo como tal. En cualquier caso es una metodología insólita, muy infrutilizada dentro del panorama de la intervención social vasca.

La intervención comunitaria concibe el desarrollo de espacios y personas como un proceso endógeno de gestión ordenada de los recursos sociales, organizado en torno a las redes sociales y tomando el barrio/comunidad como sujeto. Parece claro que la comunidad es hoy un espacio fundamental en la vida de las personas, y resulta especialmente apropiado para:

- ✓ La canalización de la participación ciudadana;
- ✓ La coordinación de los diferentes niveles de administración que coexisten en Euskadi;
- ✓ La cooperación entre el sector público y el privado;
- ✓ El acercamiento de los servicios sociales a las personas;

(186) No consideramos a estos efectos los equipos de intervención socioeducativa creados por el *Plan Foral de Intervención Socio-educativa con Infancia, juventud y Familia*, en la medida en que, si bien se focalizan sobre el medio abierto, responden a una iniciativa concreta, bastante sectorial, desligada de una atención integral que tome la comunidad como base y que propicie el desarrollo de sus recursos endógenos.

- ✓ La difusión de los nuevos modelos de intervención social en el tejido asociativo vasco¹⁸⁷;
- ✓ La cohesión socioeconómica;
- ✓ Las estrategias de animación sociocultural;
- ✓ La gestión eficaz en las políticas públicas;
- ✓ La innovación de las políticas sociales de base urbana;
- ✓ La creación de nuevos recursos sociales;

Un paso previo: el análisis de la realidad

Antes de comenzar el trabajo social en comunidad propiamente dicho, es necesario que las instituciones (públicas o privadas con apoyo público) partan de un estudio exhaustivo del sujeto de la intervención, tanto en lo concerniente a la acción preliminar de estudio, como a la acción continuada (durante el desarrollo de trabajo).

Es necesario recalcar que la intervención comunitaria como elemento cualificado de acción social moderna, es un instrumento que basa sus virtudes en la adecuación de la metodología y los objetivos al espacio social. No existe un modelo de intervención comunitaria, sino tantos modelos como comunidades sujetas del mismo puedan existir. El éxito de la acción focalizada sobre una comunidad requiere, entonces, un exhaustivo trabajo previo de investigación, planificación y estructuración de medios y fines. Para trabajar con (y no sólo por y para) un grupo humano, hay que conocerlo previamente, analizar sus recursos, sus virtudes y sus debilidades, sus carencias y sus tesoros.

Por ello no concebimos una intervención seria que no parta de una investigación profesional e integral de la realidad social sobre la que quiere incidir. Además, superados enfoques biolo-

(187) Paralelamente, en este modelo de desarrollo que ya se está aplicando en algunos entornos especialmente degradados en el ámbito estatal, están jugando un papel clave que no podemos soslayar, la organización de los recursos sociales a través de red y el uso de las nuevas tecnologías de la información en materia de comunicación, coordinación y cooperación.

gicistas y monocordes, la influencia mutua entre el individuo y el medio es hoy un principio asumido por todos y todas. Debiéramos, por ello, hacer especial hincapié sobre las características de las personas que afloran en el grupo como consecuencia de su contacto con el medio social y, además, en todos los cambios que en éstas produce el grupo social.

Estos son algunos de los puntos básicos que el estudio previo de la comunidad no debiera eludir:

Territorio: situación y organización geográfica

Es el primer factor que conviene examinar. El territorio es la entidad física, social y urbanística donde se enfrentan las contradicciones y conflictos nacidos de las relaciones sociales. En él actúan las instituciones y la población; en él intervienen todas las organizaciones comprometidas con determinados aspectos o problemas de la sociedad.

En primer lugar habría que acotar geográficamente el espacio sobre el cual se desarrollará la intervención. Por un lado la zonificación: mapa, localización exacta, extensión, límites, características del medio físico (en cuanto a recursos y limitaciones), distancia con comunidades limítrofes, etc. Por el otro el área geográfica (otras comunidades aledañas) que ejerce algún tipo de influencia sobre la comunidad, tanto por la existencia de núcleos industriales, residenciales, o de servicios como por la utilización de redes subsidiarias de transportes o de equipamientos comunitarios. Son datos que tienen gran significación para la vida local y que permiten llegar a conclusiones interesantes sobre la influencia ejercida por el entorno social sobre la conducta, valores y actitudes del grupo social correspondiente.

Antecedentes históricos

Estudiado el factor geográfico, será necesario acudir a los antecedentes históricos relacionados con la comunidad: su origen, las causas que motivaron su fundación o su posterior expansión/repliegue. Es indudable que los factores iniciales, sobre todo

en situaciones consideradas drásticas –tanto en los casos de mejora en la calidad de vida como en los de grave degradación del medio– imprimen ciertas características en la formación de una identidad, de una conciencia histórica o de unos determinantes ambientales más o menos sólidos. Una comunidad construida alrededor de una próspera industria siderometalúrgica o naval (Sestao, Pasaia) presenta unos condicionantes distintos a un área dormitorio (Uribe Costa), residencial (Getxo), turística (Zarautz, Getaria, Hondarribia). Eso en el ámbito comarcal, pero también es necesario analizarlo localmente (barriadas construidas por una empresa, por una misma constructora, por instituciones públicas, acuartelamientos, pobladas en oleadas o de forma paulatina, con población inmigrante o autóctona, a través de programas de protección oficial, con parejas jóvenes, etc.)

Proceso de cambio cultural

También hay que prestar atención –en los casos en que sociológicamente exista un grado de diferenciación con el entorno que permita su estudio– a la modificación experimentada en los valores culturales y en las pautas que garantizan la reproducción social: los conflictos establecidos entre las variadas corrientes culturales que coexisten dentro de una comunidad. Hay que recordar que Euskadi está plagada de asentamientos multiétnicos (fundamentalmente compuestos por gitanos, magrebíes, subsaharianos y portugueses) y multiculturales (a consecuencia de la inmigración masiva de finales de los sesenta y setenta, sobre todo de contingentes poblacionales provenientes de comunidades limítrofes). Fruto de dicho proceso, ciertos barrios del extrarradio de Bilbao y Donostia (Vitoria-Gasteiz presenta un desarrollo más gradual, más reciente y más planificado) han terminado por convertirse en enclaves gallegos, extremeños o andaluces.

Características de la población

Al estudiar una comunidad tampoco hay que olvidar las características demográficas esenciales de su población. Generalmente se trata de datos estadísticos obtenidos de fuentes como el

censo municipal o encuestas/investigaciones previas, tales como: distribución de población por edades, sexo, ocupación laboral, características familiares, nivel de estudios, tasa de fecundidad, estado civil, mortalidad, natalidad, religión, etnia, etc. Se trata de un conjunto de datos que tiene un gran valor que se multiplica por cien cuando estos son estandarizados y comparados con datos de comunidades aledañas, promedios municipales, comarcales, regionales o estatales. No obstante, atención a las fuentes secundarias, entornos especialmente degradados con población marginal (experiencias en este sentido se han observado en San Francisco en Bilbao) tienden a no verse bien reflejados en los parámetros censales tradicionales debido a fenómenos de población flotante, inmigración ilegal, rentas sumergidas, ocultación de datos para acceder a ayudas públicas/privadas, etc. El trabajo de campo mediante técnicas de observación directa o mediante encuesta se hace imprescindible de cara a obtener un retrato fidedigno de la realidad comunitaria, sobre todo en la detección de posibles usuarios y colaboradores.

Organización social y red de equipamientos

Junto a los datos estadísticos existe otro conjunto de variables que subyacen y que generalmente pasan desapercibidas a los estudios. Hablamos de tendencias entresacadas de sociogramas comunitarios: factores de prestigio, de poder y de autoridad moral (de imprescindible análisis en colectivos desarraigados, población gitana e inmigrantes), afiliaciones religiosas¹⁸⁸, agentes determinantes de la estratificación social, génesis de los grupos sociales, opinión pública, recursos económicos a disposición de la población, etc. También hablamos de las diferentes instituciones sociales insertas en la comunidad y su peso específico, así como de la red de equipamientos comunitarios: organizaciones de salud (número, servicios que ofrece, proporción de facul-

(188) No hay que desdeñar la autoridad que ciertas instituciones religiosas tienen para sus feligreses (el Imán en las comunidades de inmigrantes musulmanes, el pastor del Culto en las comunidades evangelistas gitanas, etc.). Son figuras con arraigo en ciertas comunidades vascas.

tativos por habitante...) recursos culturales, deportivos, religiosos, educativos (número de escuelas, colegios, institutos, centros de iniciación profesional y de enseñanza no reglada, proporción de docentes por alumno, enseñanzas que se imparten en los ciclos formativos...), etc.

Condiciones económicas

El factor económico merece ser observado con especial detenimiento, en la medida en que condiciona directamente los niveles de bienestar de las personas. La red de comercios y pymes, la gran industria, la propia administración pública, el tejido productivo estable o de temporada, la movilidad laboral, la distancia con respecto a los centros tradicionales de producción, etc. Se trata de analizar cómo se distribuye la riqueza en general y las posibilidades de acceder a ella a través de la ocupación laboral. Las instituciones económicas de las que depende una comunidad como vía estable de ingresos informan unos estándares que se reflejan en las relaciones sociales hasta el punto de condicionarlas en muchas ocasiones.

Organización sociopolítica

El papel que desempeñan las instituciones políticas en la comunidad está llamado a desentrañar el funcionamiento global de todo el organismo social. La distribución de equipamientos, las políticas sociales, económicas y culturales. La política —entendida tal y como la hemos definido— recoge todo el entramado de intereses y necesidades de una comunidad. El tipo de instituciones (servicios sociales, centros de distrito, departamentos administrativos, comisarías de policía, etc.) que existen en la comunidad, su relación con otras organizaciones y con el propio tejido social, la existencia o inexistencia de plataformas que canalicen la relación entre todos los agentes sociales, etc., son factores que determinan los cauces establecidos —o los que habría que establecer— para la gestación y plasmación de las políticas comunitarias.

Recursos sociales

No sólo hay que estudiar las instituciones políticas, también el mapa de recursos a disposición de la comunidad, con sus lagunas y virtudes correspondientes. Son los recursos propios de la comunidad, con los que habrá que contar a la hora de reunir a los agentes sociales en un plan integral y coordinado de intervención comunitaria. Cualquier propuesta de creación/modificación/ordenación de recursos habrá de pasar, necesariamente, por el riguroso estudio previo de lo ya existente.

Actitudes y valores imperantes

Las actitudes morales y el sistema de valores –tácitos o expresados– condicionan la reproducción social de la comunidad. Influyen para ello los modos de adquirir y extender nuevos conocimientos, experiencias y vivencias, así como las circunstancias materiales de la vida de la comunidad y la naturaleza de las instituciones sociales.

La demanda: los problemas expresados por los propios vecinos y vecinas

Lo que pretendemos con nuestra intervención es ayudar a solucionar los problemas de la comunidad. Esta investigación de los condicionantes comunitarios sólo busca ayudar al desentrañamiento de dichos problemas y de las posibles vías de trabajo. Pero, por mucho que pongamos nuestro empeño en dicha labor, siempre quedará algo fuera de nuestro conocimiento. Somos agentes de intervención social, pero, salvo en muy contadas ocasiones, lo seremos siempre desde fuera. Precisamente por eso, resulta importantísimo, imprescindible quizás, contar con la opinión, directamente expresada, de los propios miembros de la comunidad, con relación a su propia y personal visión acerca de la realidad de su barrio. Esta opinión será el barómetro de la demanda social, ya sea ésta actual o futura, explícita o implícita, subjetiva u objetiva, real o potencial.

En este sentido, la encuesta es una técnica que presenta muchas ventajas para la recopilación de este tipo de información, sobre todo si trabajamos con grupos humanos amplios pero localizados, como es el caso de la comunidad. Además, en la medida en que se seleccionen adecuadamente preguntas, roles del encuestador, modelos de cuestionario, niveles de información, etc., ayuda enormemente a la estandarización de las informaciones de cara a su análisis estadístico.

La sujeción al método científico

A la hora de comenzar con el análisis de realidad es necesario partir de una declaración de principios: la gestación de políticas sociales, ya sean de intervención comunitaria o atiendan a otros campos de actuación, necesita nutrirse de datos serios y rigurosos, científicamente recopilados y ordenados según métodos de trabajo disciplinados. La realidad social que nos interesa es la descrita sobre la base de un conocimiento sistemático y gracias a un método científico. Quizás llegar a esta constatación pueda parecer una obviedad, pero la realidad es que en muy pocas ocasiones se echa mano del método científico, riguroso, en el área específica de la política social.

La ciencia social, como tal, persigue cuatro objetivos cardinales: analizar la realidad y sus elementos, explicar cómo se relacionan dichos elementos entre sí, predecir los acontecimientos e incidir sobre ellos –intervenir socialmente–. Estos objetivos son los que inspiran la adopción de una metodología sujeta a las directrices científicas de trabajo, que nos permita, paso a paso, elaborar conocimiento inductivo desde la realidad social. La sujeción a una secuencia científica garantiza la racionalización y optimización de los recursos que el investigador social/político/actor social quiera aplicar al trabajo de campo.

En cuanto a las técnicas de investigación social, pueden usarse muy distintos métodos para estudiar una comunidad. La gama de recursos es variada y procede de gran cantidad de disciplinas: sociología, trabajo social, estadística, técnicas de documentación

social, psicología, economía, derecho, etc. En cualquier caso la lista es descomunal, así que no entraremos a desglosar las características de cada técnica de investigación concreta. Todas ellas vienen bien descritas por la disciplina que las utiliza, por lo que únicamente nos detendremos a enumerar algunas de las más útiles para el tipo de información comunitaria que deseamos obtener.

En general son las “técnicas de observación” las que más favorecen el contacto con la realidad comunitaria. Su finalidad es la recogida selectiva de información relevante referida a la operacionalización previa. Tanto la “observación directa” como la encuesta y la “observación documental” facilitan mucho la recopilación de una información a la que generalmente (y por experiencia personal) no resulta sencillo acceder. Lo importante en todo caso, es documentar todo el caudal de información a través de sistemas públicos, accesibles para otros profesionales. Esta documentación ayudará a demostrar científicamente el trabajo realizado, a informar a la propia comunidad y a evaluar la acción llevada a cabo de cara a encontrar errores y poderlos corregir. No parecen existir modelos para la documentación, por lo que cada equipo tendrá que elaborar un sistema de documentación, adaptándolo a la realidad en que trabaja y al tipo de tareas que realiza.

Todo lo dicho nos lleva a reconocer que la labor es ardua y presenta ciertas exigencias incompatibles con el modelo de trabajo burocrático. No podemos perder de vista que las necesidades cambian en función de muchas variables, y que el horario “de oficina” —el burocrático— no es, muchas veces, el más adecuado. Hay que ser imaginativo, adaptarse y tener en cuenta lo que la comunidad nos dice, buscando, en la medida de las posibilidades, las soluciones dentro de ella misma.

El trabajo en equipo

Resulta ciertamente complicado proponer modelos de trabajo que satisfagan las necesidades de actores sociales de la más di-

versa procedencia, como es el caso. No obstante, sí que se puede afirmar la necesidad ineludible de organizar los recursos y la planificación integral desde el trabajo en equipo.

Un equipo hace referencia a un grupo de personas unidas en la consecución de un objetivo común. Son tres las condiciones básicas que ha de presentar este modelo de trabajo:

- ❑ Las metas propuestas en torno al trabajo son compartidas por todos los intervinientes. Igualmente, todos y todas comparten la responsabilidad sobre los resultados del trabajo.
- ❑ Cada persona que participa lo hace desde su individualidad, aportando sus propias capacidades y respetando las intervenciones del resto.
- ❑ El grupo ha de conservar capacidad de autoorganización y autoevaluación, de manera que tenga la capacidad de modificar su forma de trabajo en función de las aportaciones y experiencias dadas.

La necesidad de definir el equipo

El primer paso a la hora de hacer frente al trabajo comunitario consiste en la estructuración de un grupo estable de trabajo: gente que proviene de diferentes realidades unida por la aceptación de un objetivo único: propiciar el desarrollo de la comunidad mediante la puesta en práctica de un trabajo estratégicamente organizado. La definición del equipo puede ser casual, pero no es conveniente que lo sea. La institución responsable de la génesis del mismo debiera atender a la creación de unidades de trabajo lo más polivalentes posible, que integren en su seno las distintas instituciones, sensibilidades y modelos (profesionales/voluntariado) representados en el barrio. En cualquier caso, como siempre, lo verdaderamente relevante es el compromiso real de los agentes participantes a la hora de poner sobre la mesa toda la energía y el caudal de trabajo necesario para hacer frente a la tarea designada.

¿Equipos multidisciplinarios o interdisciplinarios?

En la intervención social frecuentemente surgen discusiones conceptuales en torno al modelo de equipo más efectivo para aprovechar los, generalmente escasos, recursos con los que se cuenta. Así, las instituciones públicas, ávidas de soluciones maravillosas que acaben de una vez por todas con los problemas que asolan a sus servicios públicos, acostumbran a definir equipos de trabajo caracterizados por la reunión, alrededor de una mesa, de diferentes técnicos y políticos dispuestos a llevar a cabo una tarea común. Los decretos, normativas y circulares que regulan estos grupos de trabajo generalmente hablan de equipos multidisciplinarios. Es necesario empezar asegurando que se trata de un apelativo que no es siempre sinónimo de mayor utilidad, por lo que difícilmente podrá garantizar la eficacia de las energías aplicadas.

En este sentido, lo multidisciplinario viene caracterizado por una mera yuxtaposición de disciplinas que no generan un resultado (en el ámbito de la acción social gusta más el término “output”) integrado, nuevo y diferente. No es más que una síntesis conceptual que surge a causa de la excesiva fragmentación (especialización) de las profesiones sociales, que convierte ciertas tareas en arduas labores de conciliación. Frente a este sistema, asumido como modelo en el ámbito de los equipos de trabajo de nuestros organismos públicos (Equipos de Valoración en los sistemas forales de Protección de Menores, Equipos Técnicos asesores de los Juzgados de Menores, servicios sociales de base, etc.) optamos por un esquema nuevo en la praxis, que parta de un enfoque interdisciplinario.

La necesidad de que la acción comunitaria sea integral exige que se pongan los medios necesarios para que los distintos profesionales que forman los grupos de trabajo, permeabilicen sus diferentes áreas y permitan intercambios y coordinación de las actuaciones. Es una labor mucho más complicada de lo que parece y que, indudablemente, rebasa el límite de lo multidisciplinario. Llegar a un modelo de trabajo interdisciplinario, que permita com-

partir el objeto de trabajo como algo propio de todos y cada uno, exige una identidad personal y profesional muy abierta y dotada de un abanico interesante de habilidades sociales¹⁸⁹. La interdisciplinariedad precisa de profesionales formados interdisciplinariamente, polivalentes, que prescindan de la identificación entre formación académica, profesión y rol. No todo el mundo está en condiciones de ofrecer esto al resto de componentes del equipo de trabajo. Mucho menos cuando se forma parte de una estructura que impone el modelo, composición y roles del equipo y que impregna de burocracia, jerarquía y verticalidad cualquier mínimo movimiento. La seguridad del puesto de trabajo, las competencias internas, la movilidad, la categoría profesional, la propia compartimentación de las administraciones vascas, etc., entorpecen hasta límites inimaginables el trabajo de ciertos equipos –esto es importante– garantes y responsables de la actuación en diferentes sectores de la vida social.

No es un modelo que exija mezclar áreas de trabajo, sino más bien crear referentes de actuación centrados en el problema a resolver (en vez de en las técnicas utilizadas) y, consecuentemente, enriquecer las disciplinas. Efectivamente, una acción interdisciplinar en condiciones exige una cierta difusión de roles, una complementariedad de las aportaciones y una interacción que, lamentablemente, el aparato público vasco dista mucho de ofrecer. Y las situaciones a las que nos enfrentamos en nuestro ámbito comunitario son infinitamente más susceptibles de un abordaje interdisciplinar que multidisciplinar. En la vida de la comunidad las diferentes facetas de cada problema se entrelazan, reforzándose a medida que se incorporan nuevas realidades. No basta con recopilar información parcial puesto que, como ya hemos recalcado en otras ocasiones, el verdadero problema nace en la relación establecida entre unos factores y otros.

(189) Disposición a compartir, capacidad para cooperar, aptitud para el trabajo en grupo, actitud empática, capacidad de liderazgo, experiencia y vocación por el trabajo grupal, apertura al cambio, etc.

Frente a estos dos modelos de trabajo, queda por mencionar la transdisciplinariedad: un esquema que rompe de plano con las fronteras entre disciplinas, integrando el trabajo en un objetivo común y un lenguaje y una metodología compartida. Es un modelo que queda muy lejos aún y que se encuentra al alcance de pocas y contadas tareas sociales.

La necesidad de organizar el equipo

La delimitación de los objetivos y la planificación de trabajo, permitirán al grupo de trabajo dotarse de una estructura estable y de un acuerdo metodológico que facilite su labor. Tanto el reparto de responsabilidades como la asignación de roles serán los elementos más importantes que convendrá atar desde un principio, mucho más aún si el equipo está compuesto por profesionales con un estatus personal previo, así como con unas responsabilidades definidas en otros foros: asistentes sociales, sindicatos, grupos de presión, representantes de plataformas, voluntariado e incluso (frecuentemente en nuestra experiencia) elementos diocesanos. Muchas de estas personas llegarán al grupo de trabajo con unas responsabilidades, opiniones y tendencias, algunas de ellas rígidas y estereotipadas por un rol del que no pueden prescindir. Cuanto más se relativice esta carga previa con la que las personas llegan al grupo de trabajo, mayores serán las posibilidades de conseguir un equipo homogéneo capaz de tomar decisiones gracias a su propia experiencia de trabajo, es decir, sin injerencias externas. Técnicamente esto es lo ideal. No obstante, será el propio funcionamiento del equipo el que se encargará de ir asignando roles y responsabilidades en función de las necesidades del proyecto y de la disponibilidad de los recursos humanos.

A partir de un umbral de complejidad en la tarea a desarrollar (rebasado en intervención comunitaria), se considera imprescindible aclarar y asignar las funciones de representación, dirección y coordinación. Resulta evidente, no hay que acudir a los libros, que en trabajos que requieren implicación profesional de diversas personas durante un período relativamente duradero, la dirección

democrática y flexible favorece los climas de motivación y satisfacción en la tarea desarrollada.

La necesidad de definir los roles de las personas implicadas

❑ *Coordinación-Dirección-Representación*

Es la figura que asume la representación institucional del proyecto. En principio asegura la coherencia entre los proyectos educativos y las metodologías. Asume también la intermediación entre los niveles políticos (donde se gestan las políticas sociales) y las propuestas y acciones del equipo de intervención. En general vela por la marcha del proyecto y se asegura de la coherencia interna del mismo.

Es un rol que aquí generalmente se adjudica a dedo o se otorga a una figura política. Quizás el criterio de selección debiera ser unir a la capacitación profesional y/o académica las cualidades personales valoradas por el resto de componentes del equipo. Lo ideal sería que fuera elegido por estos y que contara con un cierto carisma social dentro de la comunidad.

❑ *Coordinación de recursos humanos, económicos y de equipamiento*

Gerente del proyecto, asume la optimización de los recursos con los que se cuenta, así como su ampliación. Su misión consiste en liberar a la figura responsable de la coordinación general de toda la gestión técnica y administrativa del proyecto.

❑ *Información al ciudadano*

Responsable de la divulgación y acercamiento de los programas a la ciudadanía, usuarios y otras organizaciones. Su misión reside tanto en la información puntual sobre los programas desarrollados, como en el establecimiento de mecanismos que permitan a los usuarios acceder a las

distintas fases de elaboración de los programas de intervención. Una de las especificidades más características de la intervención comunitaria reside en la participación de todos los miembros de la comunidad (del mayor número posible de ellos) en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los programas de ayuda social. Generalmente es una función que aquí recae sobre personal burocrático, si bien determinadas experiencias de inserción en Vitoria-Gasteiz demuestran las ventajas de implicar en ella a todos los agentes que intervienen directamente con los usuarios (educadores de calle, trabajadores sociales, educadores familiares, etc.).

❑ *Acompañamiento a personas en conflicto social*

Trabajando a pie de calle, son los peones encargados de la relación directa con los colectivos desfavorecidos de la comunidad. La relación de intercambio nace en el medio abierto (el medio propio del usuario), lo cual favorece el establecimiento de corrientes empáticas bidireccionales, fuente de la acción comunitaria.

❑ *Animación sociocultural*

Su misión específica consiste en trabajar la participación social de los miembros de la comunidad favoreciendo el asociacionismo, la solidaridad social. Es otra figura que trabaja a pie de calle, interviniendo directamente con los miembros de la comunidad. Para el éxito de la intervención resulta imprescindible que se constituya como un recurso permanente de la comunidad en cuestión.

❑ *Voluntariado*

El voluntariado reviste aquí una condición muy particular. Al tratarse de un modelo de intervención en el que toda la comunidad es sujeto activo y pasivo de la acción social, el voluntariado es una parte esencial sin la cual el proyecto carece de sentido. Por eso debiera contemplarse

minuciosamente su papel a la hora de distribuir los diferentes roles. Profesionales y voluntariado se confunden en una acción homogénea inicial que, con el paso del tiempo, debe dar paso a una acción liderada por el propio voluntariado. Dadas las dificultades que presenta la participación de voluntarios junto a profesionales, es preferible dedicar un tiempo a la elaboración detallada de un plan que se cuide de alentar, motivar y desarrollar la participación social.

Dedicar tiempo a la planificación sociocomunitaria

Lógicamente, todo grupo de trabajo establecido para hacer frente a una intervención comunitaria, ha de partir de una planificación que recoja objetivos, metas, metodologías, estrategias, acciones, recursos, temporalización, reparto de responsabilidades, roles y métodos de evaluación. Además, el análisis de realidad previo ha de servir de base para la elaboración de hipótesis que creen un marco factible para la planificación estratégica, cuyo objetivo sea adecuar los recursos disponibles a las necesidades sociales descubiertas. “Planificación” porque optamos por un modelo organizado en el que las distintas acciones desarrolladas responden a un objetivo final que es conocido y compartido por todos los agentes sociales. “Estratégica” porque creemos en un modelo gradual, progresivo, en el que las intervenciones siguen las pautas de un proceso. Todas las acciones se encaminan a un fin que las trasciende: la promoción de la comunidad y la elevación de las cotas de calidad de vida de sus miembros.

La planificación resulta básica en la medida en que nos va a describir de una forma precisa y secuencial las intervenciones que se van a desarrollar. Una planificación adecuada proporcionará las pautas que nos llevarán a interpretar si los recursos de que disponemos son válidos, suficientes o escasos. Una buena planificación, firme pero flexible, y, ante todo, evaluable, permitirá mantener un control perfecto, no sobre la realidad social (que es incontrolable), sino sobre las actividades que llevemos a cabo.

Parece baladí comenzar por principios tan básicos como el de organizar el trabajo antes de comenzar, no obstante la realidad se obstina en demostrar que la gran mayoría de las intervenciones desarrolladas sobre comunidades urbanas vascas en conflicto social responden a necesidades secundarias: programas asociativos no consensuados con el barrio, rentabilización de recursos sociales, necesidades de voluntariado ajeno al barrio, desembarco de grandes organizaciones con proyectos propios, etc. Incluso los niveles políticos (generalmente concejalías), que por su estabilidad y recursos podrían estar en disposición de planificar estratégicamente, en raras ocasiones hipotecan el futuro municipal más allá de la legislatura en que surge.

Una pieza importantísima en la planificación consiste en la temporalización de las intervenciones. No basta con asignar recursos o, como aquí solemos hacer, con superponerlos. Trabajar sociocomunitariamente exige ordenar las actuaciones en el tiempo de forma minuciosa y coherente. Para alcanzar los objetivos propuestos, el trabajo social comunitario pasa por una metodología secuencial que integra nueve fases de intervención:

- ✓ Fase de definición de la comunidad sujeto de la intervención.
- ✓ Fase de estudio y conocimiento de la realidad.
- ✓ Fase de escucha e individualización de los problemas.
- ✓ Fase de desarrollo de estrategias y movilización de los recursos necesarios. Es el momento de planificar ordenando temporalmente las intervenciones. Asimismo se asumirán los liderazgos correspondientes y se designarán los interlocutores.
- ✓ Fase de intervención inicial. Constituida por las primeras iniciativas, centradas en averiguar la capacidad de la comunidad para hacer frente a los obstáculos que surgen durante el desarrollo de una actividad. Resulta clave asegurarse la participación del mayor número de personas

posible, puesto que demuestra la posibilidad del cambio a través de la colaboración.

- ✓ Fase de evaluación inicial, consistente en una autoevaluación por parte de los agentes sociales involucrados.
- ✓ Fase de intervención ordinaria. Consiste en el núcleo duro de las actividades y se caracteriza por una disminución parcial del peso específico de los profesionales y un aumento paulatino de la presencia y participación de los miembros de la comunidad.
- ✓ Fase de evaluación ordinaria, consistente en la evaluación por parte de agentes sociales ajenos al proyecto, así como en el seguimiento de las acciones de cara a verificar que están produciendo el efecto esperado y poder corregirlas en caso contrario.
- ✓ Fase de creación de estructuras. Apunta a la formulación de un plan global, estable en el tiempo, de acción comunitaria liderada por los vecinos y vecinas.

Enriquecer la acción con proyectos innovadores

Las experiencias hablan de muchos tipos de acciones dentro del marco de la intervención comunitaria. Sin ánimo de exhaustividad, adelantamos cinco tipos de intervenciones dirigidas a obtener cambios cualitativos en la comunidad y que pueden ser desarrolladas por cualquier entidad, ya sea exclusivamente o en régimen de colaboración con otras instituciones privadas o servicios públicos (sociales, sanitarios, de empleo, culturales, cívicos...):

- ✓ **Proyectos de animación, dinamización y sensibilización.** Hablamos de programas previos que comprenden acciones encaminadas a informar a los miembros de la comunidad sobre los problemas comunes. En su conjunto buscan generar relaciones sociales e interacciones entre las personas afectadas y sus vecinos/as, de manera que se

consigan romper los fenómenos de aislamiento e inhibición.

- ✓ **Proyectos de formación.** Incluyen cursillos, charlas, conferencias, cursos de capacitación, etc., dirigidos a personas que intervienen en la comunidad desde dentro, con la finalidad de profundizar en la realidad comunitaria y el aprendizaje de nuevas técnicas. Su objetivo es desarrollar aptitudes que puedan tener una cierta incidencia en ámbitos de trabajo propios de los servicios sociales. No se trata tanto de actividades de reciclaje profesional de los agentes comunitarios, como de formación específica de los miembros de la comunidad, especialmente de los colectivos en situación de exclusión social.
- ✓ **Proyectos de autoorganización de la propia comunidad.** Son acciones orientadas a favorecer la creación de redes naturales de autoayuda y autoorganización. Pretenden ampliar el campo de actuación de servicios ya existentes mediante el perfeccionamiento de sus canales y recursos.
- ✓ **Proyectos de intervención técnica.** No pueden dejar de existir. Siempre quedarán campos de actuación reservados a la intervención preferente –cuando no exclusiva– de profesionales (educadores de calle, educadores familiares, asesores, orientadores, etc.). La acción técnica, profesional, es imprescindible de cara a evitar la cronificación de situaciones puntuales y a aportar soluciones cualificadas a problemas concretos, bien definidos y acotados.
- ✓ **Proyectos de prospección de necesidades.** Suponen el conjunto de acciones encaminadas a facilitar la planificación, programación y gestión de los programas de intervención comunitaria. No son actividades que repercutan directamente sobre la comunidad, pero resultan imprescindibles en la medida en que constituyen el paso previo a

cualquier tipo de trabajo social. De la rigurosidad en su elaboración y de los recursos y energías puestos en la tarea de investigación, dependerá muy probablemente que las necesidades detectadas –que determinarán la acción social – respondan a la realidad y no frustren los propósitos de antemano. Una de las críticas más elocuentes formuladas por la gente que trabaja en intervención comunitaria en Euskadi es la que concierne a la deficiente elaboración de análisis de realidad “realistas”.

b) Los planes estratégicos de revitalización comarcal

La intervención comunitaria tal y como la hemos descrito hasta ahora, constituye un modelo de trabajo alternativo en materia de intervención social en Euskadi. Si bien hay que reconocer que no pocas instituciones –la mayoría de ellas de base privada no lucrativa– llevan trabajando desde estas claves desde hace por lo menos una década, no es menos cierto que el respaldo institucional –y por ende financiero– a este tipo de modelos es aún insuficiente. De hecho, Euskadi, a causa de las especiales condiciones históricas de su entorno industrial, está más en vanguardia en cuanto a modelos de intervención comarcal. En este sentido dos son las zonas que, por sus condiciones, son susceptibles de generar un modelo de revitalización comarcal: la margen izquierda de la ría bilbaína y la bahía de Pasaia. A la espera de que las actuaciones en esta segunda área empiecen a tomar forma, destaca el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, desarrollado por un conjunto de instituciones al frente de las cuales se encuentra Bilbao Metròpoli 30, asociación gestada específicamente para dicha labor.

La comarca, sujeto de la intervención, es un ámbito territorial intermedio, formado por un conjunto de municipios contiguos que tienen una cohesión interna entre ellos, fundamentada en realidades de tipo geográfico, histórico, económico y funcional. En algunos casos concretos en que las redes de equipamiento y comunicación son longitudinales y, además, existen variables

sociodemográficas y culturales específicas, reviste la condición de metrópoli (Gran Bilbao). En otros es la aplicación industrial la que hace de nexo de unión, como en la Bahía de Pasaia. No se trata de una nueva entidad jurídico-territorial, con competencias propias distintas de las corporaciones locales, sino de un marco territorial en el que los hábitats exigen que las administraciones que intervienen coordinen sus actuaciones con una estrategia consensuada, que tienda prioritariamente al desarrollo socioeconómico y territorial. El ámbito supralocal ofrece, en efecto, un espacio muy privilegiado para la acción participativa, voluntaria y gradual. En consecuencia, la comarca es el marco territorial adecuado para un conjunto de acciones, entre las que se pueden destacar¹⁹⁰:

- ❑ la coordinación administrativa,
- ❑ la coordinación de las inversiones en el territorio,
- ❑ la búsqueda de ventajas competitivas y la capacidad de innovación para competir en un mercado abierto,
- ❑ la creación de organizaciones intermedias de dinamización interna,
- ❑ la implantación de un modelo de desarrollo sostenido, es decir, que establezca un equilibrio básico entre el proceso productivo y el medio ambiente, entendiendo éste como un recurso básico para el desarrollo,
- ❑ la puesta en marcha de un modelo de desarrollo local descentralizado, capaz de detectar e impulsar las alternativas posibles al modelo económico tradicional,
- ❑ la corrección de los desequilibrios existentes entre el área industrial, los municipios dormitorio, las redes de equipamientos y los suburbios degradados,

(190) Seguimos un conjunto de principios desarrollados por el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia (Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia, Xunta de Galicia, 1991) y por el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano (Bilbao Metrópoli 30, 1989)

- ❑ la fijación de la población, para contrapesar el modelo de concentración actual y paliar, en lo posible, las consecuencias de los movimientos demográficos vascos,
- ❑ el acercamiento a la población de los servicios que los estándares de calidad de vida de nuestro contexto demandan, los de la propia administración y las nuevas tecnologías para el desarrollo económico.

El objetivo fundamental de la intervención global sobre entornos territorialmente en declive consiste en facilitar la comprensión de la pluralidad de relaciones y actores que interactúan sobre una misma área, así como identificar eventuales mejoras en la gestión de las políticas sociales. Una de estas mejoras suele venir condicionada por la aplicación de herramientas avanzadas de planificación, gestión y evaluación¹⁹¹.

2.4. Los servicios sociales en la comunidad

Una de las contradicciones fundamentales que surgen hoy en el marco de la acción comunitaria institucional es la que se deriva de la génesis de la acción. Ésta, tomando la forma de servicios sociales al uso, generalmente se produce cuando la red natural (propia de la comunidad) se agota, es decir, cuando los recursos inherentes a la comunidad se vuelven insuficientes para hacer frente a una actuación preventiva de garantías. No es el camino adecuado. En muchas comunidades de municipios vascos se está observando como, lamentablemente, los programas orientados a estimular la participación social están encontrando enormes resistencias. Esto ocurre por que, en la mayoría de los casos, las comunidades carecen absolutamente de cultura social. Sus problemas,

(191) Muchas entidades que trabajan en este ámbito han comenzado ya a incorporar indicadores sintéticos de revitalización, destinados a evaluar las variables estratégicas del proceso de recuperación de los tejidos social, económico y cultural (principalmente capital humano, internacionalización, desarrollo sostenible, cultura humanística, cultura tecnológica y sociedad de la información).

indudablemente graves, pero surgidos en el marco del asistencialismo, demandan otro tipo de recursos.

La intervención institucional no puede, pues, circunscribirse a la sustitución de las vías tradicionales de resolver problemas por otras nuevas. Intervención comunitaria ha de estar aquí asociada a intervención precoz, a apoyar a la comunidad en la solución de los problemas cotidianos antes de que éstos degeneren en un nuevo problema, esta vez estructural, que trascienda y supere el día a día (cercenando la legítima aspiración a ejercitar derechos sociales). La acción social es para la comunidad, en la comunidad y con la comunidad, lo que conlleva tener en cuenta las necesidades que esa comunidad concreta siente, preguntar las causas, organizar las diferentes fases de la acción social con los miembros de esa comunidad y, sobre todo, no imponer vías de trabajo excluyentes.

El modelo de trabajo verdaderamente comunitario ha de situar la intervención (ya dijimos en su día que intervención, de por sí, supone injerencia) en un momento previo al definitivo establecimiento del problema, por lo cual plantea problemas a la hora de delimitar recursos¹⁹². Se hacen necesarios, cada vez más, equipos cualificados de valoración que, en el ámbito de la comunidad, permitan discriminar los casos prescritos para cada recurso. Ésta es una pelea que, obviamente, carece de sentido si los recursos no existen (lo cual nos conduce inexorablemente al terreno de las dotaciones económicas, materiales y humanas).

(192) Comúnmente (y son ideas que encuentran reflejo en las políticas forales) existe un infantil dualismo entre lo que representa la atención comunitaria (la atención benevolente, abierta, entrañable) y la atención residencial (marginadora, creadora de estigmas). Es un enfoque simplista. Cada modelo presenta sus virtudes y se presenta como adecuado para ciertas realidades. En esta línea, últimamente, desde ámbitos sociales de trabajo con mujeres en Euskadi, se han venido denunciando políticas institucionales dirigidas a reducir el papel de la administración y a servirse del trabajo no remunerado de las mujeres para la cobertura de ciertos problemas sociales. Según estas organizaciones, muchos profesionales están apoyando inconscientemente políticas neoconservadoras claramente orientadas a transferir responsabilidades del sector público al privado.

Las exigencias de este modelo de actuación nos llevan a un aumento de los presupuestos y de la duración de los programas (y consiguientemente de los períodos de carencia necesarios para analizar resultados). Por otro lado presenta el problema de tratarse de un modelo con poca trayectoria en Euskadi. La intervención comunitaria programada (con todas las deficiencias y las consiguientes flexibilizaciones que se han de hacer para considerar como tal lo que actualmente se está haciendo) se configura aquí como una alternativa paliativa a la tradicional solución residencial, puesto que generalmente llega cuando la situación de persona y entorno está tan degradada que exige intervenciones más incisivas. Las instituciones han de darse cuenta de que la movilización de recursos exigida es insufrible si no cambian los parámetros presupuestarios. Es necesario arbitrar nuevos arquetipos de trabajo que, curiosamente, ya están luchando por hacerse notar a través de la iniciativa privada no lucrativa.

Siguiendo a Bueno Abad, estamos de acuerdo en que la intervención comunitaria supone para el sistema de servicios sociales la primacía de tres dimensiones:

- ✓ **La dimensión ecológica** de los hechos sociales y de los procesos de actuación. El medio social entendido desde una perspectiva ecológica supone la creencia de que la modificación de alguno de los componentes del ecosistema altera automáticamente, a veces de forma imperceptible, otras bien manifiesta, las relaciones entre todos los componentes. Así, la intervención comunitaria se configura como el tipo de actuación que permite al sistema de servicios sociales actuar coherentemente con el modelo de ecología social.
- ✓ **La dimensión participativa.** Ya hemos citado las implicaciones de la política de acercamiento de los recursos, de la gestión y de los foros donde se toman las decisiones a usuarios, voluntarios y profesionales que trabajan en la esfera privada.

- ✓ **El desarrollo de estrategias de prevención y promoción.** El objetivo principal consiste en intentar lograr cambios relacionados tanto con la mejora de las redes de equipamiento de las comunidades (de todas, pero especialmente de las menos favorecidas), como con los modos de comportamiento de las personas (sus escalas de valores, sus actitudes ante la vida, sus prioridades e intereses, etc.). El Instituto Foral de Bienestar Social de la Diputación Foral de Alava ya prevé programas de este tipo, que incluyen el desarrollo de seminarios, cursos, encuentros y escuelas de padres y madres, orientadas a este objetivo.

Aun reconociendo la existencia teórica de estas tres dimensiones dentro del ámbito de la intervención intracomunitaria en algunas comunidades urbanas vascas, también es preciso reconocer que su desarrollo ha sido absolutamente heterogéneo. La coexistencia en ciertas zonas de una serie de sinergias fuertemente cargadas de intereses e ideología política ha llevado a experiencias polarizadas de acción comunitaria. Así ha ocurrido en aquellos lugares en los que profesionales de los servicios sociales han peleado por encontrar un espacio propio en el que desarrollar profesionalmente su labor¹⁹³. También en zonas con experiencias muy politizadas, sobre todo por influencias deri-

(193) La tradicional conexión de las profesiones basadas en la “ayuda” con movimientos de carácter voluntario (cuando no filantrópico o de beneficencia) ha generado un lastre muy difícil de sobrellevar para todas aquellas personas que han querido hacer de ellas su profesión. Por un lado habían de coexistir con grupos y organizaciones nacidas desde el voluntarismo y que de ninguna manera podían abandonar dicha práctica (movimientos religiosos por ejemplo). Paralelamente tenían que luchar contra la concepción de la ayuda como un espacio no profesional al que los propios usuarios se habían acostumbrado. También tenían que lidiar con el aparato público, tendente a absorber y controlar toda la esfera de lo social en virtud de los mandatos constitucionales. Por último debían dedicar grandes esfuerzos a construir científica y técnicamente su propia profesión otorgándole una identidad propia.

vadas de trasfondos marxistas, que han entendido la intervención comunitaria desde una perspectiva de lucha de clases (por cierto, en determinados barrios se mezcla todo). Considerando que todo trabajo social en la comunidad ayuda a despertar la conciencia de la clase trabajadora oprimida, se ha priorizado aquí el papel desempeñado por sindicatos y organizaciones de masas en la reivindicación de mejoras. Experiencias de corte más centroeuropeo hablan de modelos de desarrollo comunitario centrados en la colaboración entre administración y organizaciones privadas y usuarios que trabajan desde intereses particulares. En este ámbito, el cambio social sólo puede lograrse mediante planificaciones estratégicas no excluyentes, es decir, que engloben a todos los agentes implicados de una u otra manera en la comunidad en cuestión.

Por su parte, las tres diputaciones forales, en cumplimiento de lo dispuesto en la actual ley de servicios sociales, establecen programas de desarrollo comunitario. Son programas, más o menos ambiciosos, coordinados con los servicios sociales de base, que tienden a favorecer el desarrollo de los recursos de la comunidad e impulsar la participación del movimiento asociativo, como medios más adecuados para mejorar la calidad de vida de la población. Adoptan diversas fórmulas y todos prevén la participación de la iniciativa social en mayor o menor medida, si bien ninguno de ellos nace como respuesta propia y específica a los problemas de la comunidad.

a) El papel de nuestros servicios sociales de base

Los servicios sociales de base representan las unidades básicas del sistema. Ubicados en un contexto comunitario (es decir, con vocación de inserción en una comunidad concreta), adquieren el estatus de centro primario, en el sentido de que en ellos la ciudadanía en general debiera encontrar la vía de acceso a todas las prestaciones sociales. También debieran ser un foro en el cual encontrar información y orientación sobre diversos aspectos socioculturales de la vida de la comunidad.

Además de una función asistencial, hablamos de unos servicios diseñados con un componente predominantemente preventivo, puesto que aúnan actividades de intervención directa con una coordinación e investigación permanente destinada a informar las políticas sociales que les conciernen. Lamentablemente sólo están configurados para hacer frente a las prestaciones de carácter público y, aun así, la gran mayoría ni tan siquiera cuentan con recursos que les permitan desarrollar eficazmente esta función de información, orientación y derivación. Su liderazgo, imprescindible en cualquier modelo de acción sociocomunitaria, es hoy imposible, lo cual nos lleva necesariamente a buscar otros interlocutores válidos.

b) La demanda de servicios sociales en la comunidad

A la hora de definir el papel que los servicios sociales deben jugar dentro de la vida de la comunidad, es útil realizar un estudio previo que nos permita acotar el espacio que los servicios sociales realmente pueden aspirar a ocupar. En la práctica, determinadas percepciones de usuarios y ciudadanía en general están estereotipando la imagen social de los mismos, con lo cual se determina su importancia y legitimidad en la intervención. Así, la tendencia de los servicios sociales a reducir su ámbito de actuación a situaciones de emergencia social y a atender casi con exclusividad a las capas sociales más desfavorecidas, se ha traducido en su estigmatización como un recurso para “marginales”. Por otro lado la propia fragmentación que ha experimentado el panorama general de los servicios sociales, y su adscripción al ámbito de lo privado (generalmente de lo benéfico-caritativo) ha influido en el escaso reconocimiento técnico de la profesión y de su metodología propia de trabajo, desvalorizando —y desmotivando— en gran medida el trabajo a largo plazo de sus profesionales. Esto, indirectamente, ha repercutido en la escasa incidencia que la investigación sobre materias relacionadas con la intervención social ha tenido tradicionalmente en Euskadi. De hecho ha sido durante la última década cuando la disciplina propia de la interven-

ción social ha comenzado a salir de las cavernas: nuevas facultades, ampliaciones de planes de estudios, dotaciones para investigación, reorganización de las titulaciones, etc.

También es opinión expresada en plataformas vecinales¹⁹⁴ que los servicios sociales enclavados en su entorno inmediato responden a la política pública de los gastos improductivos, destinados a paliar los desajustes sociales en cuanto a rentas. Su escasa o nula incidencia en el campo de la infancia, la familia y la juventud y ante problemas tan importantes –y generalizados convendría decir, en el sentido de que pueden afectar a todos y todas– como el paro, el acceso a la vivienda o la inseguridad ciudadana, los condenan a ser percibidos como unos recursos para minorías. Además, la histórica actuación de los servicios sociales dentro de unos esquemas de intervención fragmentarios y sectoriales (representación de unas políticas sociales poco afortunadas de las que somos justos herederos) los ha dotado de un matiz de autonomía tan exagerado que ha terminado por desentenderlo del resto de políticas de Bienestar Social (vivienda, empleo, educación, sanidad).

No obstante hay que ser justos en reconocer que desde la restauración de la democracia, pese a todas las dificultades inherentes a la tarea de reconstruir todo el sistema, los servicios sociales han tenido cada vez más respaldo económico y legislativo, que se ha concretado en una mayor presencia social y en una mayor normalización e institucionalización. Quizás se ha echado de menos una cierta sensibilidad en cuanto al modelo de gestión y al compromiso con la promoción e inserción de las comunidades como conjuntos con identidad, pero es que, en definitiva, ese es uno de los mensajes que queremos lanzar aquí.

La problemática en torno a los desequilibrios existentes entre oferta y demanda de servicios sociales se centra en la complejidad de mezclar los distintos modelos de intervención. Es necesario priorizar, quizás mediante la creación de un sistema de proto-

(194) Testimonios recogidos en Bilbao, en los barrios de San Francisco, Bilbao La Vieja, Casco Viejo y Zorrotza.

colos, determinadas actuaciones localizadas. Esto ha de ser algo privativo de cada realidad local, argumentado sobre criterios técnicos pero con toma de las decisiones de forma política, siempre teniendo en cuenta que cualquier generalización de prioridades, dada la heterogeneidad de los municipios vascos, dejará necesariamente importantes demandas sin atender.

Apostamos por servicios insertados dentro de programas más globales, que diseñen actuaciones estratégicas, temporalizadas y secuenciadas con los colectivos a atender. Paralelamente optamos por un modelo de trabajo que integre colectivos “marginados” (etiquetados como tales por sus necesidades no cubiertas) con colectivos “normalizados”. Partiendo del principio de que los programas de intervención social no deben sustituir a las formas naturales de que las comunidades humanas se dotan para resolver sus problemas, somos partidarios de dotar recursos a programas que estimulen las habilidades sociales comunitarias de las personas.

c) Los servicios sociales de base comunitaria

La realidad demuestra que las comunidades con problemas no son privativas de un área geográficamente localizada. A pesar de que los estudios de impacto territorial de la pobreza demuestran que casi dos tercios de la pobreza de Euskadi se concentra en torno a una franja de quince kilómetros que va –no es broma– desde Santurtzi a Bilbao, los problemas de exclusión social focalizada están absolutamente generalizados, habida cuenta del claro modelo urbano de la población vasca. Es decir, no sólo los ayuntamientos de 50.000 ó 100.000 habitantes –los más agraciados por las ayudas– o los de más de 20.000 –obligados por la legislación sobre servicios sociales a determinadas prestaciones¹⁹⁵–

195 El art. 12.2. de la Ley 5/1996 obliga a todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes a mantener, además del correspondiente servicio social de base, servicios destinados al acogimiento de urgencia de personas en situaciones críticas determinadas por la carencia de alojamiento o por graves conflictos convivenciales, así como centros que

tienen necesidades motivadas por conflictividad social de sus vecinos y vecinas.

La escasa dotación presupuestaria en ayuntamientos pequeños, la no existencia en muchos casos de una concejalía específica de acción social, las insuficiencias técnicas y la indefinición generalizada de competencias, contenidos y funciones, son los problemas más acuciantes con los que se topan los gestores de políticas sociales de base local. Los ayuntamientos acusan a las diputaciones de falta de descentralización en la gestión, de descarada e incontrolada superposición de programas, de lentitud burocrática en las áreas que les compete y, en general, de desorganización y escaso interés por colaborar con entidades de base local. Por su parte, las tres diputaciones descubren actuaciones paralelas de entidades municipales y criterios muchas veces poco concordantes con intervenciones de génesis más global. Muchas veces desde los organismos forales se ven con recelo las ansias locales (con menor infraestructura y más sujetas a vaivenes cíclicos) de competencias y recursos. La imagen de atomización y desorganización que percibe el usuario es generalizada, y hemos de decir que en muchos casos responde a la realidad.

Los cambios en la forma de organizar los servicios sociales comunitarios deben servir a una política social que persiga en todo caso la relación más productiva posible entre la sociedad civil, las organizaciones y los servicios sociales ya establecidos, sean de base pública o privada. Los nuevos movimientos sociales, surgidos en el marco de iniciativas que defienden a los usuarios frente a los aparatos que tienen el poder de estructurar la demanda conforme a sus intereses, dejan clara su vocación de autonomía frente a la administración. Ya no hablan de un futuro utópico, ideal, marcado (únicamente) por ilusiones ideológicas o vocacionales, sino que aspiran a organizar una forma de vivir diferente, actuando sobre las opciones sociales y políticas que tienen poder sobre

../.. favorezcan la convivencia social y la solidaridad entre los/las ciudadanos/as (todavía no sabemos a que se refiere el final del párrafo).

la organización social. Son iniciativas que nacen de la necesidad de ofrecer alternativas a unos servicios sociales rígidos, estereotipados, anclados en una burocracia rutinaria y leguleya, incapaces de hacer frente a los problemas que habían de resolver. Se trata de investigar intracomunitariamente, de apostar por sistemas lo más plurales y participativos posible, “que superen el individualismo posesivo de la democracia liberal que justifica la desigualdad social real, mediante la igualdad política formal, abriendo con ello la puerta a la esperanza de lograr un nuevo marco de convivencia colectiva¹⁹⁶”, donde se propicien las circunstancias que favorezcan la emancipación real de las personas y no únicamente la legitimación de una política institucional.

2.5. La inserción social a través de la comunidad

a) La dimensión comunitaria de la inserción

Cuando decimos que consideramos a la intervención comunitaria como la forma idónea de trabajo para la recuperación del tejido social vasco lo hacemos porque hablamos de un modelo nuevo e innovador en lo que a acción social se refiere. En el fondo se trata de una opción por un modelo de intervención social que busca la ruptura con los esquemas tradicionales terapéuticos y clínicos en los que se han inspirado los servicios sociales públicos y privados en el ámbito de Euskadi.

Hasta hace relativamente poco (e indudablemente arrastramos esta mentalidad en lo concerniente a los sectores tradicionales de actuación social) la atención a «marginados»¹⁹⁷ en Euskadi se ha venido alimentando de un etiquetaje previo que definía a la persona en función del problema que le asolaba. La actuación venía determinada por un proceso de identificación al-

(196) J. Habermas.

(197) Personas “marginadas” en el sentido etimológico de la palabra: personas diferentes, que no encajan en las pautas fundamentales de la estructura social imperante.

tamente excluyente. El objetivo fundamental de las intervenciones apuntaba a la curación del enfermo, lo cual nos llevaba, sin remisión, a un modelo de trabajo basado en unas metodologías muy específicas por todos conocidas: separación del entorno¹⁹⁸, inclusión forzosa en programas institucionales, gestión burocrática desde aparatos profesionalizados, etc. Se trataba por todos los medios de adaptar a la persona marginada a la sociedad, para lo cual se utilizaban metodologías individualizadas, en las cuales se reforzaba el rol de los protagonistas sociales: “marginado” y agente social.

Esta perspectiva cambia cuando contamos con la intervención comunitaria como factor de integración social. La riqueza de este modelo en cuanto a los recursos de los que puede disponer en momentos puntuales la convierte en un instrumento de intervención muy cualificado. Por un lado permite generar intervenciones informales entre los propios miembros de la comunidad en un plano de igual a igual, de manera que se reducen considerablemente las actitudes excluyentes, marginantes. Por el otro convierte a los usuarios en nuevos recursos sociales de cara a posteriores situaciones de conflicto social. De hecho, –y esto es de una gran riqueza– es muy probable que “interventor” y “usuario” vean sus roles intercambiados en futuras interacciones dentro de la propia comunidad.

En este sentido, constituye una oportunidad interesante de “mestizar” unas organizaciones sociales vascas en las que aún predomina un voluntariado proveniente de las clases medias¹⁹⁹. En el ámbito de la acción social, continúa siendo difícil hacer participar a las clases más desfavorecidas, sobre todo en activida-

(198) El modelo vasco de intervención con menores aún no se ha liberado del todo de dicha concepción, si bien la reciente Ley 1/96 de Protección del Menor ha contribuido a apartarlo. Además se sigue echando de menos una ley vasca de la infancia que integre en un modelo común las enormes disparidades que existen en la intervención según la provincia de que se trate.

(199) Giner y Sarasa, 1995.

des ajenas a sus propias problemáticas individuales. Es uno de los retos que la inserción social a través de la comunidad está en condiciones de afrontar.

b) Factores que condicionan el proceso de inserción

La relación de intercambio

La relación de intercambio²⁰⁰ que rige en toda sociedad se encuentra en el centro de las acciones encaminadas a la inserción social. El objetivo fundamental de la inserción comunitaria consiste, pues, en facilitar la búsqueda de espacios sociales y contextos en los cuales las relaciones de intercambio entre las personas puedan fluir con entera libertad. De esta forma el protagonismo de la inserción recae sobre la propia persona excluida. Es ella quien da los pasos necesarios para, por su propio pie y con sus propias habilidades sociales, ofrecer a la comunidad algo que tanto ella como el resto de los miembros de la misma pueden reconocer como útil.

Establecer una relación asumida de libre intercambio entre las personas supone, sin lugar a dudas, aumentar las habilidades sociales de las personas que intervienen, así como crear una serie de sentimientos y valores en la persona excluida, que terminan por capacitarle para iniciar el itinerario de inserción: crece la autoestima, la confianza, los sentimientos de pertenencia y de arraigo, la valoración de las propias capacidades, la empatía, la propia solidaridad. En definitiva, se teje un entramado de relaciones sociales persistentes capaces de generar recursos sociales de forma duradera.

(200) El intercambio se entiende en la relación social como una actividad básicamente recíproca que consiste en un libre canje de prestaciones (materiales, físicas, pero sobre todo inmateriales) entre las personas. Sin esta reciprocidad (¿se produce en los servicios sociales tradicionales?, ¿es técnicamente posible?) la conexión queda viciada por la mutua dependencia, el paternalismo y la desvalorización. Hablando en términos de análisis transaccional apuntamos a una relación de adulto a adulto, en plano de igualdad, libremente asumida y requerida.

En este sentido, el objetivo prioritario de los proyectos comunitarios de inserción social consiste en establecer gradualmente procesos que faciliten los intercambios recíprocos entre personas de todo tipo y clase social. El proyecto de inserción, independientemente de otras acciones paralelas que se pudieran desarrollar, propicia la creación de una plataforma de relaciones entre el individuo y su entorno que crece constantemente a medida que el círculo de las mismas se amplía.

La promoción de la comunidad

Frente a las actuaciones globalizantes de la mayoría de las políticas sociales en la CAV y frente a las políticas macroeconómicas que tienden a encontrar piedras filosofales para todos los problemas, proponemos la vuelta a lo local como el ámbito propio e indelegable de la intervención social y como contrapartida a la universalización de las soluciones políticas.

El desarrollo de lo local pretende por todos los medios movilizar y dinamizar los recursos sociales de nuestros barrios empobrecidos (entendiendo por recursos no sólo los creados ad hoc para la intervención social, sino también los propios, inherentes a la comunidad, que se encuentran latentes en todo grupo humano) en busca de una mejora concreta y palpable de las condiciones de vida a medio y largo plazo. Se trata de un fenómeno endógeno – propio de la comunidad y absolutamente indelegable–, interdependiente e integrado.

Al situar los proyectos de integración social de personas en conflicto en el marco de la promoción y del desarrollo local, establecemos directamente la relación existente (y absolutamente infravalorada en la mayoría de los casos) entre las necesidades existentes en el medio social (el entorno) y las habilidades y capacidades que el grupo y la persona poseen. Trabajar por la mejora de las habilidades sociales de los miembros de la comunidad es, en el fondo, capacitarles para intervenir decisivamente en la resolución de los conflictos que surgen –y que surgirán– en su

propio entorno. Así conseguimos que la inserción se convierta en aportación responsable y personal a la comunidad, en vez de una carga social pasiva (uno de los problemas más graves del modelo de intervención con personas que sufren pobreza en Euskadi). Además se evita la creación de nuevos núcleos de marginación socialmente adaptados a un ritmo de vida totalmente dependiente de los servicios sociales.

Desde esta perspectiva de metodología participativa, en la que el individuo tiene el derecho a definir sus necesidades y a usar sus propias potencialidades para resolverlas, no existen diferencias esenciales entre trabajar con una persona o trabajar con un grupo. Esto es así porque resolver el problema de una persona es, en definitiva, resolver la versión particular de una problemática general. Por eso, cuando ésta se acerca, es preciso hacer una lectura del mensaje latente, desglosando la información que nos suministra y revelándole que su problema es familiar, grupal y vecinal, es decir, comunitario.

Para trabajar hacia este horizonte hay que empezar por descubrir (investigando, preguntando, encuestando, analizando, hablando, no hay otro medio posible) cuáles son las necesidades no cubiertas en la comunidad. Una vez definidas, la inserción social a través de la comunidad como metodología, propone un camino nuevo, poco explorado, consistente en un intento de transformar esas carencias descubiertas en un proyecto de trabajo que integre a las personas necesitadas como agentes activos. Efectivamente siempre será necesaria una gestión exógena al propio proceso de inserción social, consistente en asegurar la viabilidad de los recursos que no están a disposición de la comunidad –bastantes, desgraciadamente, puesto que es un trabajo que apunta a entornos altamente degradados–. Esta vía de trabajo, que no difiere de la que lleva a cabo cualquier persona interesada en comenzar un proyecto de trabajo nuevo (ya sea social, comercial o empresarial), tiene que implicar a la administración municipal y foral, al tejido económico local y al tejido social (sindical, vecinal, asociativo).

El desarrollo de la acción local propone, en definitiva, un modelo de trabajo basado en el desarrollo de las potencialidades de la propia comunidad. Constatadas las repercusiones que en los niveles de gasto social ha tenido la crisis del Estado de Bienestar, el modelo que aquí apuntamos sugiere dedicar esfuerzos a la búsqueda de un manantial de recursos inagotable: el que nace de las propias personas, el que faculta a la persona para encontrar, en sí misma y en el entorno, los instrumentos que le permitan reengancharse —y reenganchar a sus vecinos, familiares y amigos— a la sociedad a la que pertenece.

Por supuesto, dar importancia a lo endógeno no supone, ni mucho menos, dejar de lado las aportaciones que provengan del exterior. Son recursos necesarios en la medida en que complementan los ya existentes. Con esta clave de funcionamiento enriquecen, con cualquier otra terminan por solapar y atrofiar los autóctonos creando dependencia. Este principio, tan asumido y contrastado en áreas de intervención social como pueda ser la cooperación al desarrollo, permanece virgen en el campo de la intervención con comunidades socialmente desfavorecidas.

Los agentes sociales

Por un lado nos encontramos con el aparato administrativo representado por los servicios sociales de carácter público: servicios sociales de base, servicios sociales especializados, concejalías, técnicos municipales, servicios dependientes de Osakidetza, etc. Por el otro tenemos la iniciativa social configurada por el conjunto (a pesar de su heterogeneidad) de ONG, asociaciones, empresas, movimientos, entidades prestadoras de servicios, voluntariado...

Teniendo en cuenta que el aparato público conserva todas las competencias derivadas de su condición de Estado “Social”, una de sus labores fundamentales consiste en poner los recursos sociales a disposición de todos los ciudadanos, garantizando el libre acceso a los mismos. Es una premisa que no se da en comunidades urbanas asoladas por fenómenos colectivos de exclusión so-

cial. Por eso, en este contexto, es misión de los legisladores prever medidas prioritarias²⁰¹ y de discriminación positiva focalizadas en los colectivos con escasas posibilidades.

La clase política vasca también ha de entender que la lucha contra la pobreza y la exclusión social necesita de la política social, pero que no puede enfocarse únicamente desde esta esfera. Resulta de suma importancia llevar esta pelea a todas las áreas de los entes administrativos e institucionales, de manera que se pueda superar la tradicional limitación competencial de las políticas sectoriales clásicas. Partiendo de un principio de articulación entre los diferentes departamentos de las administraciones local, foral, autonómica y estatal, es necesario trabajar por la creación de una red de atención integral a colectivos desfavorecidos.

También se hace urgente ampliar la cobertura social a la garantía de derechos básicos que permitan fortalecer los recursos de las comunidades. Estos pueden ser el acceso a la vivienda en diferentes modalidades –en zonas con degradación urbanística–, la cobertura sanitaria eficaz de todas las contingencias en el entorno más cercano a la persona, la potenciación de la economía social en toda su amplitud y la formación compensatoria, permanente y recicladora en el entorno inmediato: la comunidad.

Otras medidas específicas apuntadas por profesionales que desarrollan su labor en el área de la intervención comunitaria en zonas de Bilbao La Vieja, Barakaldo, Altza o Vitoria-Gasteiz son:

- ✓ La creación de infraestructuras destinadas a las iniciativas privadas de desarrollo local: financiación, equipamientos, locales, ayudas a la formación y al reciclaje, redes comerciales, orientaciones sobre viabilidad, etc.

(201) Prestando especial atención al establecimiento de políticas fiscales efectivas que garanticen la redistribución de los recursos sociales y económicos.

- ✓ Las ayudas para la investigación de los fenómenos relacionados con la pobreza, la marginación y la exclusión social²⁰².
- ✓ La potenciación (no sólo económica y de infraestructuras, sino también de los recursos humanos y de su cualificación) de la red de servicios sociales de base y de los equipos de intervención socioeducativa, como instrumentos cualificados para liderar los movimientos de promoción comunitaria (para lo cual serían precisas un conjunto de modificaciones en su estructura interna y en su modelo de funcionamiento que ya apuntábamos cuando hablábamos del sistema vasco de servicios sociales).
- ✓ La estructuración de nuevas áreas de intervención relacionadas con fenómenos sociológicos de nuevo cuño en nuestro país, como pudieran ser la inmigración o las familias monoparentales.
- ✓ El establecimiento de criterios de calidad y de protocolos eficaces de seguimiento y control de la gestión (tanto pública como privada) de los servicios sociales.
- ✓ La creación de fórmulas estables de financiación de los servicios sociales de origen privado que permitan a estas entidades introducir elementos de diseño de planificaciones estratégicas a medio y largo plazo²⁰³.

(202) Serían muy interesantes las vías de trabajo que establezcan nexos de unión entre Universidad y barrios, en el sentido de formación de profesionales en experiencias de trabajo comunitario. A pesar de que algo existe, el modelo de formación práctica actualmente imperante en las Facultades de Sociología, Trabajo Social, Educación Social, etc., resulta insatisfactorio, probablemente debido a la escasa implicación de los agentes sociales en la formación de nuevos profesionales.

(203) Una de las demandas más escuchadas en los foros de debate sobre intervención con infancia y juventud a través de la educación en el tiempo libre, es la que incide sobre la especial dificultad de diseñar procesos que abarquen varias franjas de edades. A ello contribuye la falta de seguridad sobre la viabilidad de cualquier proyecto en períodos superiores a dos o

- ✓ Promover y espolear (cuando no crear directamente) plataformas de acción conjunta que permitan al tejido social intervenir en el diseño de las políticas que afecten a la comunidad y que estimulen la coordinación entre los diferentes agentes sociales.

Por su parte, descansa sobre la iniciativa social la responsabilidad de detectar y denunciar las situaciones de exclusión, precariedad y pobreza. Es su adaptabilidad al medio y su independencia formal con respecto a planteamientos exógenos a sus propios intereses (es decir intereses políticos, dependencias jerárquicas o interdependencia con otros entes burocráticos) lo que le permite plantear creativamente proyectos alternativos e innovadores. Al aparato burocrático, por su propio modelo de funcionamiento, le resulta tremendamente difícil asumir la innovación en materia de gestión de recursos sociales. Por eso llamamos a las entidades privadas a asumir el liderazgo en la introducción de nuevas ideas, modelos y valores en el ámbito de la acción local y de la solidaridad social.

c) Elementos que intervienen en la acción comunitaria

La persona

Es el factor humano y puede adoptar distintas figuras en función de los roles ejercidos: responsables políticos, instituciones administrativas, voluntariado, profesionales, tejido asociativo y usuarios.

../. tres años. En la práctica esto es porque la política de subvenciones anuales, sujeta a vaivenes presupuestarios, ha terminado por acostumbrar a las asociaciones a reducir la temporalización de los proyectos hasta el corto plazo, con todo lo que ello conlleva.

POLÍTICOS

(nos referimos a los representantes políticos con competencias en el ámbito local, es decir, generalmente políticos que trabajan en niveles comarcales, municipales o de distrito). La legitimidad conferida por el pueblo en las elecciones no puede ni debe quedarse en un compromiso formal renovable cada cuatro años. El papel que ejercen como responsables últimos de los programas desarrollados les otorga una gran responsabilidad y les exige una cierta capacidad de evaluar y contrastar sus ideas con las demandas de la población a la que sirven.

ADMINISTRACIÓN

El aparato burocrático en su conjunto constituye la base del sistema público de servicios sociales. Al ostentar los poderes públicos la garantía del derecho de toda la ciudadanía a esos derechos, la administración, gestora, es la puerta por la que el resto de actores sociales han de pasar para formar parte de la relación social. Su modelo de trabajo (descentralizado, dialogante, participativo... o todo lo contrario) condiciona toda la relación social.

PROFESIONALES

Son los técnicos, encargados de plasmar en actuaciones concretas las previsiones y planificaciones políticas (los traductores de la política social a servicios sociales concretos, con nombres y apellidos). El papel central que juegan en la acción social les debe llevar a introducir en su trabajo los principios e ideas hasta ahora apuntados.

ONGS

Bajo este nombre genérico se engloba todo el tejido asociativo que se mueve en torno a la intervención social: voluntariado, asociaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, etc., conforman hoy en día un panorama polimorfo y con la trayectoria suficiente como para erigirse en sujeto de derechos (derecho a participar, a decidir, a gestionar, a hacerse oír) y obligaciones (formación, cualificación, profesionalidad, responsabilidad).

USUARIOS

Vienen legitimados por el papel principal que juegan en el proceso de ayuda. Ante todo es preciso que dejen de funcionar como sujetos pasivos de la intervención social (asistidos), y comiencen a participar directamente –aunque con intermediaciones– en el diseño y la gestión de los programas que les afecten. La mejora de los niveles de información y la progresiva concienciación de los usuarios conducen ineludiblemente a formas innovadoras de entender la acción comunitaria.

El territorio

Lo repetimos constantemente: la intervención comunitaria no puede entenderse fuera de un contexto único y privativo. Como decía Bueno Abad, el territorio “es el factor que asume la globalidad de incidencias de todo tipo y las características propias de una delimitación temporal”.

Una intervención que no combine prudente, pero originalmente, los distintos recursos con los que cuenta (humanos y materiales fundamentalmente) con las notas características entresacadas del estudio riguroso del espacio objeto –ahora, tras la combinación, sujeto– de trabajo, está abocada al fracaso de antemano. Resulta primordial conocer los contextos geográficos, humanos, sociales, culturales, económicos, históricos y sociogramáticos de las comunidades, con el fin de adecuar las respuestas a las circunstancias. La interacción de los distintos elementos que queremos promover (incluida la propia intervención social) genera un panorama nuevo, en constante cambio, que requiere evaluación y reflexión continuada.

La identidad colectiva

Como hemos dicho anteriormente, la acción combinada de los elementos en juego, nos proporciona una realidad nueva y diferente de la precedente. Esta nueva realidad es la clave para comprender la identidad colectiva. Al hablar de identidad nos referimos a la especificidad de una comunidad reconocida como tal y reivindicada por el grupo humano que la sustenta. La historia cercana, los modelos imperantes, las costumbres y pautas culturales, los grupos sociales, las expectativas de futuro, se interconectan para afirmar dicha identidad.

En el ámbito de la intervención comunitaria, la identidad colectiva generalmente es vista en clave de reivindicación de individualidad, de especificidad. Y esto se suele producir por la com-

binación dialéctica de tres factores: la unificación²⁰⁴, la construcción de una memoria colectiva²⁰⁵ y la intersubjetividad²⁰⁶.

d) *Un detalle: el papel de la mujer en la red natural*

Es un hecho contrastado que el actual déficit de recursos sociales, ya sea consecuencia del recorte del gasto público o de un insuficiente desarrollo del marco legal de protección social, provoca la aparición de vías alternativas para la cobertura de las necesidades. Vivimos en una sociedad desarrollada que también alberga en su interior experiencias más o menos fuertes de cuarto mundo. Hoy, aquí nadie, o casi nadie, se muere por la falta de recursos en lo que a necesidades primarias se refiere. De una u otra forma, siempre surgen canales (muchos de ellos no son de nueva creación, simplemente salen a la palestra cuando la situación se vuelve insostenible) susceptibles de acoger a las personas que no pueden valerse por sí mismas. En Euskadi, como en toda la sociedad occidental de origen judeocristiano, las mujeres han representado siempre el rol de garantes de la cobertura informal/familiar de las necesidades de sus más allegados.

No parece necesario ahondar mucho en ello, además ya lo mencionamos en su momento. Sí que se puede añadir al análisis que gran parte de la demanda vasca de servicios sociales está constituida por mujeres (son ellas quienes solicitan el IMI, quienes se

(204) Entendida como nuevo lugar para la unión de las personas, dispersas gracias al papel que la estructura urbana determina para los sujetos. Ésta provoca ruptura de los espacios de intercambio social, aislamiento, ruptura de las unidades de convivencia (especialmente de las familiares), etc.

(205) La memoria colectiva responde a una dimensión básica de la estructura social: la reproducción social. La historia común, el presente concurrente y las expectativas compartidas coadyuvan tanto a la estabilidad social (mediante la transmisión de valores, normas y pautas que legitiman al grupo) como a la renovación y la lucha por futuros distintos al presente.

(206) La persona difícilmente puede superar sus problemas si no es abriendo nuevos espacios para la intersubjetividad, es decir para la acción compartida con aquellas otras personas que viven experiencias análogas.

quedan con los críos, quienes lidian con las instituciones, quienes organizan el hogar, sobre quienes gira la estructura familiar) y, asimismo, son mujeres las que en su mayoría se ven obligadas a paliar el déficit de recursos mediante su esfuerzo personal. Profesionales de la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco apuntan a que aproximadamente el 90% de toda la atención global que se presta a los ciudadanos vascos viene encarrilada a través de la red natural o informal. Es un dato que –ya lo apuntábamos– desborda absolutamente las previsiones de la incidencia de la crisis sobre las familias vascas. De ahí la necesidad de estudiar las características y necesidades de dicha red en orden a valorar su papel en su justa medida, así como a incidir en su ordenación.

Las políticas sociales por las que apostamos, no segregantes y facilitadoras de la integración entre persona y medio social, precisan de una red informal coherente, fuerte, pero racionalmente organizada. En general, en nuestro entorno estamos acostumbrados a asumir que la familia, y más concretamente sus elementos femeninos, constituyen el soporte natural –irrenunciable– de aquellos de sus miembros que requieren algún tipo de atención personal... son funciones que entran dentro del ámbito doméstico. Hay que empezar por entender que estos cometidos no son la manifestación de sentimientos naturales, espontáneos, de compasión o conciencia social, sino una consecuencia lógica de la posición de la mujer en el sistema social imperante. Un sistema muy jerarquizado y fundamentado en la división funcional entre sexos, que diseña una personalidad femenina, polivalente, pero indudablemente proyectada para la atención social.

Hoy el sistema de valores y roles sociales, está cambiando, es indudable. No obstante, a ciertos niveles y en determinados ámbitos sociales –y recordemos a qué generaciones pertenecen y qué socialización tuvieron las mujeres vascas de entre cuarenta y cinco y ochenta años– continúa siendo natural ver a la mujer como un factor de cohesión social dispuesto a asumir sobre sus espaldas la amortiguación de los efectos de la crisis. Es preciso adaptar la protección social al nuevo equilibrio entre los

sexos y a los cambios de las estructuras familiares, lo cual exige hallar nuevas disposiciones para compaginar la vida familiar y la vida profesional y lograr progresivamente una individualización de los derechos. Hoy más que nunca se hace imprescindible acabar con la tradicional práctica de echar mano de los vínculos familiares para asegurar la protección social de un individuo, lo cual inevitablemente ha venido situando a las mujeres en una posición vulnerable²⁰⁷. Por todo esto, antes de iniciar un proceso dinamizador de las habilidades comunitarias, propugnamos la investigación específica del papel que las mujeres de dicha comunidad están jugando en la cobertura de necesidades, así como la previsión de herramientas que ayuden a hacerlo coherente con estos tiempos y con sus necesidades propias de desarrollo y crecimiento personal.

2.6. La animación sociocomunitaria

La idea de estas líneas no es desgranar teoría sobre la animación sociocultural en el ámbito de la comunidad. Las aportaciones teóricas son muchas y muy valiosas, por lo cual no merece la pena resumir torpemente las diversas alternativas teóricas en un manual de bolsillo. El objetivo, pues es menos ambicioso. Simplemente documentar someramente la necesidad de dotar a los planes de intervención comunitaria de estrategias polivalentes que incluyan dimensiones dinamizadoras de los recursos y de las personas.

(207) Un vistazo a los contextos europeos, más evolucionados en esta materia, nos lleva a predecir con facilidad el debilitamiento definitivo de las redes naturales en un futuro en el que, con toda seguridad, aumentará la población que precisa de ayuda social (fundamentalmente personas ancianas y colectivos en precariedad social). Las causas hay que encontrarlas en factores sociales, económicos y demográficos que ya apuntamos en los primeros capítulos y que no merece la pena repetir. Aún así es curioso comprobar cómo el desarrollo de la atención comunitaria como categoría conceptual bien definida coincide en el tiempo con el debilitamiento de las redes informales y el aumento de la población necesitada.

Hoy casi nadie cuestiona las aportaciones de la acción socio-comunitaria dentro del espacio de la acción social. Parece de perogrullo, pero, sin embargo, es una afirmación que en no pocas ocasiones queda vacía de contenido. Algunos modelos de intervención que vienen desarrollándose en muchos núcleos vascos presentan una sospechosa dicotomía entre la vocación-ideología-utopía y la realidad de su trabajo cotidiano. La urgencia de las actuaciones sobre la base de necesidades sociales, la dinámica propia de una administración gestora de fondos, la escasez de recursos profesionales (remunerados, reciclados, cualificados y a tiempo completo), abocan a muchas de las organizaciones a actuaciones parciales en las que la dimensión animadora queda relegada a un segundo plano. En muchas ocasiones los programas de actuación, desgajados de programas ambiciosos muy bien elaborados, se quedan en agua de borrajas. La priorización de recursos, estrategia absolutamente válida y necesaria hoy en día, ha creado una lógica de intervención primaria sobre necesidades urgentes (la mayoría de las veces asistencial o dudosamente preventiva) que ha aparcado la animación sociocultural como estrategia lenta, a largo plazo y de difícil evaluación.

En primer lugar hay que comenzar por afirmar que la animación comunitaria habrá de situarse permanentemente en un contexto, el contexto propio de la comunidad. Un contexto que necesariamente habrá de ser estudiado y analizado, de manera que pueda matizar convenientemente el modelo de intervención conforme a las necesidades reales. Y esto no se circunscribe únicamente al análisis de realidad acotado a la comunidad sujeto de la intervención. Cuando hablamos de contexto también nos referimos a la necesidad de profundizar en los vectores económicos, políticos y culturales que determinan las situaciones. En nuestro caso, hablamos de prescindir de las tasas de crecimiento de la economía y de adaptar la intervención a una realidad de crisis y de cuestionamiento de las estructuras de bienestar social. Un modelo de animación que prescinda de esta clave difícilmente será integradora para los sujetos de su acción.

También hablamos de animación comunitaria como un terreno que exige a gritos su categorización, su entrada de lleno en el panorama teórico de estrategias definidas y ejercidas desde el ámbito profesional. De hecho, en un contexto como el vasco, heredero de múltiples y variopintas formas de voluntariado y de cobertura privada de sangrantes realidades de pobreza y exclusión, a menudo suele surgir la tentación de dar respuesta a través del mundo del voluntariado a necesidades que tienen que ver con esta propuesta. Efectivamente, la acción voluntaria tiene su lugar, pero quizás es momento de que la animación, como categoría, reclame su propio espacio (e, indirectamente, acote el espacio propio del voluntariado). Aquí puede estar uno de los grandes retos de la animación en Euskadi: identificar las fuerzas que determinan nuestros modelos de intervención, y situarla en un contexto que evite que caigamos en un activismo que se acaba volviendo contra nuestras propias intenciones. Es decir, como dice Germán Jaraiz, “combinar la impaciencia de hacer con la paciencia de saber”.

Otra idea que impregna la animación como estrategia de intervención es la relacionada con el proceso. Toda animación comunitaria ha de contemplarse dentro del proceso dinámico propio de una comunidad, e incluso de un grupo de intervención. La acción comunitaria no surge de un día para otro, sino como fruto de una evolución salpicada de experiencias, éxitos, fracasos y maduraciones personales y grupales. La animación se mueve constantemente en torno a un espacio y a un tiempo que cambia, que progresa, y como tal ha de vivirlo. Algunos van más allá y son partidarios de que los propios grupos sean un paso más en los procesos amplios, globales, de acción socio-comunitaria. Se trata de un proceso que no acaba en los grupos, puesto que da el salto a las redes comunitarias, en un estilo de actuación sinérgico que aspira a ser verdaderamente transformador (=construir comunidad).

La animación ejerce una función dinámica de mediadora entre el contexto social y el proceso grupal. Por eso las personas que

asumen esta responsabilidad desarrollan su trabajo en un espacio intermedio entre los grupos y los miembros de la comunidad, un espacio de sensibilización y dinamización permanente compartido con todos los agentes sociales de la comunidad. Ésta es la dinámica de actuación que crea sinergias: la que cuenta con todos y todas y la que se alimenta de su propia forma de organizarse.

Son tareas que no pueden realizarse desde la –acostumbrada– distancia del profesional. El animador comunitario no es un mero observador (o por lo menos no debe serlo siempre), sino que debe estar en el centro del movimiento asociativo y ciudadano de la comunidad, a modo de referente permanente para los momentos conflictivos. Su misión es desarrollar recursos que le permitan estar cerca de los grupos para interpretar sus necesidades. Ha de funcionar como apoyo y crítica que aporte una visión relativamente objetiva –no afectada– y global. El camino se realiza desde dentro, motivando, sugiriendo, criticando y valorando, pero en cualquier caso aportando una visión de conjunto. Es algo que requiere una cierta dosis de militancia vocacional y de sensibilidad en torno a la vida de la propia comunidad.

Estas funciones comportan, por otro lado, un reconocimiento al que es imposible acceder si no se ocupa un espacio propio, relevante, dentro de la comunidad. Cualquiera no puede cumplir una tarea que la mayoría de las veces no es formalmente propuesta, ni reflexionada, sino directamente asumida. La dimensión mediadora la otorga la comunidad a aquellas personas que demuestran una capacidad de liderazgo, de trabajo, de sensibilidad y de implicación (cuidado que los profesionales tienen miedo a esta palabra) en la vida de la comunidad. Indudablemente requiere un distanciamiento, pero también una cercanía que no todo el mundo puede, ni quiere, asumir.

2.7. La participación de la comunidad en los servicios sociales

La participación social es una parte esencial del discurso comunitario. Un elemento básico, absolutamente consensuado, le-

galmente reconocido y avalado, pero raras veces explotado, no sólo en el ámbito de la CAV, sino en todo el Estado²⁰⁸.

Participar, etimológicamente, significa tomar parte en alguna actividad o proceso. Resulta muy genérico pero, no obstante, el verdadero significado y alcance de esta afirmación dependerá siempre de la relevancia que dicha actividad o proceso tenga en la vida de la comunidad. Es innegable que la participación social tiene una dimensión fundamentalmente social, es decir, política, en la medida en que involucra nuevos actores en los procesos de decisión, gestión, ejecución y evaluación de políticas. La participación se convierte así en un proceso estable en el tiempo en el cual se dan dos acontecimientos: primero, la toma de conciencia por parte de la gente de la calle de las problemáticas que se dan en su entorno (le afecten directamente o no); segundo, el cambio de rol hacia una implicación más activa en los cambios sociales.

El proceso participativo tiene un papel central en la intervención comunitaria puesto que se trata de un procedimiento que posibilita la compatibilización de dos aspectos esenciales de la misma que, en un principio, pudieran parecer contradictorios: la postura interventora, agresiva, destinada a modificar la realidad; y la acción comunitaria, que hace referencia a la acción que surge desde abajo, a las potencialidades desarrolladas por los sujetos. La participación nos remite a un protagonismo directo de los miembros de la comunidad que permite que la acción social llevada a cabo para y con ellos se convierta en una acción plena y efectivamente comunitaria.

Antes de glosar las excelencias de la participación en nuestra sociedad democrática, hay que reconocer que como tal, es una

(208) El concepto de participación está bastante extendido en el ámbito de las ciencias sociales. En un sentido global, se encuentra en el día a día de nuestras estructuras sociales y en sus sistemas de gestión. Es fundamental que se pueda dar un cierto nivel de participación ciudadana que garantice una democracia plena constitucionalmente reconocida (art.23.1 CE).

forma de intervenir en la realidad que, de hecho, ya se produce hoy en día. A muchos niveles y a través de muchas instituciones, es un hecho que muchas personas, probablemente todas las que gozan de un estatus de integración en el medio, toman parte en actividades asociativas, políticas o culturales de su comunidad. Desde la asistencia a conciertos, conferencias o excursiones hasta actividades más organizadas de reivindicación o presión social. Todas esas actividades son participación. Más o menos activa, pero participación a fin de cuentas.

No es el tipo de participación que nos interesa, puesto que no está al alcance de todos los grupos sociales. Son precisamente las personas que se encuentran excluidas de este tipo de actividades, las que necesitarán de un plus de recursos que les permita participar en la vida de la comunidad a través de otros canales más trabajados, más buscados, menos espontáneos. Este es un enfoque muy interesante para todos aquellos profesionales que desarrollen su actividad profesional en el medio comunitario. La práctica demuestra cómo, en muchas ocasiones, las actividades diseñadas para promover la participación social van dirigidas a aquellas personas que, de una u otra manera, ya participan. En el fondo lo que se les está exigiendo es un doble esfuerzo, una multimilitancia que distorsiona mucho la realidad. Y este sí que es uno de los grandes problemas de los NMS (Nuevos Movimientos Sociales), la constatación realizada de que las personas asociadas lo están en más de un movimiento, engrosando unas estadísticas engañosas, mientras que aquellos individuos que no militan permanecen absolutamente ajenos a los cauces de participación a través del movimiento asociativo²⁰⁹. Habría que preguntarnos hasta qué punto es esto lo que nos interesa. Participación sí, pero no cualquier participación es útil, igual que cualquier déficit participativo no ha de suponer necesariamente un fracaso de la intervención.

(209) En este sentido apuntaban ya algunas de las conclusiones de la Asamblea General Ordinaria del Consejo de la Juventud del año 1995, con relación al movimiento asociativo juvenil vasco.

Los procesos de estimulación de la participación, en cualquier caso, han de ser diseñados desde la perspectiva de la adaptación de unas personas que ya vienen con un bagaje de roles, funciones sociales, intereses, necesidades, responsabilidades, etc. Antes de promover la participación genérica de la gente en los asuntos de su comunidad, es necesario definir bien qué gente y qué tipo de participación. Cualquier modelo de trabajo no es válido. No hay que olvidar que muchas de las tendencias socialmente imperantes –individualismo, competitividad– son contradictorias con las demandas del fenómeno participativo –solidaridad, cooperación–.

a) Por qué participar

Casi la totalidad de los proyectos de trabajo en comunidades con problemas relacionados con el impacto de la exclusión social analizados dentro de la CAV, coinciden en señalar la importancia fundamental de la participación social en la resolución de los diferentes conflictos surgidos. Sucede que las personas con muy bajo nivel de ingresos, en precariedad o en mero conflicto social, se encuentran sometidas a una serie de tensiones que exceden del ámbito de lo propiamente económico. La lucha diaria por la obtención de nuevos recursos, los problemas sanitarios derivados de las deficientes condiciones de habitabilidad de los hogares, la falta de acceso a una cultura que permita romper la rueda de exclusión, la lidia constante con la delincuencia, las drogas, la marginación... generan una tensión interna en la persona muy difícil de trabajar. Hablamos de problemas que no precisan de recursos estrictamente económicos, sino de recursos sociales. Se pretende no sólo terminar con las situaciones concretas de pobreza o marginación, sino, además, prevenir la aparición de nuevos problemas. Esto es muy complicado de conseguir sin un tejido comunitario de ayuda. Una comunidad fuerte y eficiente en el apoyo a sus miembros con dificultades es un recurso magnífico para resolver ciertas privaciones (la autoestima, el reconocimiento de méritos, la seguridad, la soledad, etc.) que sufren las personas y los grupos en situación de exclusión social.

Por otro lado, y dado que estos tejidos comunitarios no nacen espontáneamente (o por lo menos esto no es lo más común), es preciso que las instituciones vascas habiliten unos espacios de trabajo social en la comunidad. De alguna manera han de educar a la comunidad en la participación social. Sobre todo a las comunidades de base eminentemente urbana, como es en el contexto vasco, cuya conciencia social acostumbra a estar adormecida. Todas ellas precisan de un estímulo inicial, de la convergencia de un conjunto de recursos y de circunstancias sociales propicias que hagan posible la creación de estructuras con vocación de estabilidad.

Aquí, en Euskadi, son las diputaciones forales las que asumen las competencias en materia de ejecución de la legislación sobre desarrollo comunitario²¹⁰. En principio parece claro que corresponde a sus departamentos de acción social la gestión de recursos, organismos, instituciones, partidas presupuestarias, organigramas, etc. No obstante, el Parlamento Vasco, haciendo uso de las competencias que también atesora en la materia (legislación y desarrollo de la misma), ha creado un marco legal a través de un instrumento altamente cualificado: la Ley 5/96, de 18 de octubre, de Servicios Sociales. Dicha norma ya apunta (queda el desarrollo) a una ordenación de la promoción comunitaria, puesto que atribuye a las unidades de base (de gestión municipal) toda la gama de funciones necesarias para cumplir ese papel de dinamizador, eso sí sin perder de vista el cumplimiento de otra serie de mandatos públicos. Por eso entre sus funciones destaca la de realizar programas de sensibilización y de fomento de la participación social en el desarrollo de la vida comunitaria. ¿Están estos organismos en condiciones de asumir dichas competencias?, ¿lo estarán algún día?

Si la respuesta a cualquiera de las dos preguntas es no, parece indudable que hay un camino por recorrer: legislar y trabajar para favorecer, estimular o crear directamente organizaciones capaces

(210) Art. 7º e) 2 de la Ley 27/83, de 25 de noviembre, de Territorios Históricos.

de asumir el liderazgo en una fase previa de dinamización comunitaria. Éste es el primer paso para que las comunidades dispongan de instrumentos que les faculten para participar en los procesos de adopción de decisiones en los temas que les conciernen (es decir participación sí, pero participación útil), de manera que sea factible que ejerzan una influencia real sobre las organizaciones, las políticas sociales, los propios servicios sociales, la gestión de los recursos... Todas las organizaciones que en Euskadi trabajan en el ámbito de la intervención comunitaria están de acuerdo en que estas dinámicas generan sinergias que aumentan la confianza de los individuos en sí mismos. Éste es el puente para que la comunidad como tal sea capaz de autoorganizarse y de autorepresentarse (es decir, de crear identidad frente a otros organismos y de negociar la gestión de sus intereses).

b) Ventajas que ofrece la participación social

Las ventajas de este modelo de trabajo son indudables. En primer lugar, sin duda, la mayor capacidad de adaptación al medio y flexibilidad de la iniciativa social. Por sus características, ésta permite la asunción de riesgos y la intervención urgente ante nuevos problemas o situaciones de emergencia. Su privilegiada inserción social, su escasa burocratización y la ausencia de intereses partidistas, predisponen a la ciudadanía a otorgarle una mayor confianza, aunque esto siempre pueda ser un arma de doble filo (suspicias acerca de la gestión de sus fondos, intereses particulares, etc.). En segundo lugar la mayor cercanía al usuario, que ayuda enormemente en los análisis de realidad y en la detección de necesidades y demandas inatendidas. Es esta facilidad para llegar a sectores y lugares a los que otros agentes (principalmente Estado y mercado) no pueden llegar²¹¹, la que le convierte en actor privilegiado, capaz de personalizar los servicios ofertados según las necesidades concretas de la comunidad en que trabaja.

(211) Por ejemplo colectivos acostumbrados a intervenciones extrañas, ajenas, frecuentemente ablativas de derechos (toxicómanos, inmigrantes, prostitución).

En tercer lugar, sus fundamentos enraizados en la solidaridad social, estimulan la creación de redes de solidaridad y canales de participación directa de los usuarios (quienes así ven abierta la posibilidad de participar en la gestión y definición de los programas). Así es como se crean las estructuras de mediación entre las personas y el sector público, entre la población marginada y el entorno sociocomunitario.

Tampoco podemos dejar de citar el menor costo que tienen las acciones con un componente de participación ciudadana. La práctica ausencia de estructuras burocráticas y el caudal de trabajo voluntario logran que con una menor inversión económica se consiga una mayor eficacia en los proyectos (aunque hay que tener en cuenta que no todo tipo de actividad puede ser desarrollado por una asociación, y mucho menos voluntaria; puede ser ciertamente peligroso que la iniciativa social asuma actividades que deban quedar bajo el manto del Estado o, en otro plano, que compita deslealmente con la iniciativa privada²¹²).

Por último, la participación social, por su esencia, ayuda a sensibilizar al conjunto de la ciudadanía en una nueva cultura de la solidaridad. Actúa como modelo de acción, socialmente provechoso y personal y comunitariamente satisfactorio.

Aun así, tampoco conviene ser ingenuos. Todas estas glosas a la participación social como fenómeno no están exentas de dudas, inconvenientes y críticas más o menos veladas. Como todo, la iniciativa social también tiene unas limitaciones que, forzosamente, han de ser conocidas por los actores sociales, públicos y privados. Así se citan, entre otras, las carencias de tipo técnico, profesional que sufren gran parte de las organizaciones, sobre todo las que se nutren de equipos voluntarios. Esta falta de rigor en las actuaciones, provocada por el perfil del voluntario con el que se trabaja,

(212) La tortilla puede dar la vuelta si tenemos en cuenta a las empresas que prestan servicios camufladas de asociaciones con el objetivo de evadir el pago de ciertos impuestos y acceder a determinadas subvenciones (realidad constatada en Euskadi).

pone en tela de juicio la calidad de los servicios prestados y se asocia muchas veces a actitudes calificadas de paternalistas o corporativistas. La tradicional dicotomía entre trabajo remunerado y trabajo voluntario se revela como una barrera difícil de superar²¹³. Trabajar en estas condiciones implica una atención constante a los niveles de motivación, así como enfrentarse casi diariamente a la eventualidad del fracaso²¹⁴.

Por otro lado, muchas organizaciones sociales, sobre todo las grandes, tienden a reproducir los esquemas autoritarios, burocratizados y resistentes al cambio propios de la administración. La democratización de sus estructuras es un desafío para los próximos años. Son dificultades que se añaden a los ya tradicionales problemas de dependencia de la financiación pública y que, en la práctica, limitan notablemente su ámbito de actuación.

Como se ve, es importante recordar que la participación social como fenómeno organizado, no está exenta de problemas y dificultades. El truco probablemente consista en no obviarlos y presentarlos como desafíos a afrontar en un camino, éste, sin retorno.

(213) Esto ya está causando problemas relacionados con la crisis de empleo. Muchos agentes sociales (sindicatos, trabajadores sociales, empresas) ven con recelo un voluntariado “desleal” que, estimulado desde sectores institucionales, puede entrar en competencia directa con puestos de trabajo. Recordemos los problemas habidos con ciertas entidades vascas a cuenta de la prestación sustitutoria del servicio militar. En general son barreras que surgen tanto por el desconocimiento del papel real que cada grupo está llamado a desempeñar, como por el miedo genérico al intrusismo y a la pérdida de la seguridad. En la práctica es un grave obstáculo a la creación de equipos multi e interdisciplinarios de trabajo, en los que tienen cabida ambas figuras: voluntarios y remunerados.

(214) Byron Kenard presenta un interesante estudio titulado “Diez formas de hacer fracasar un movimiento ciudadano”, publicado en la Revista Salida n° 3, Facmen, 1990.

c) Diseñar un proceso de participación social

La perspectiva que venimos bocetando precisa un minucioso diseño, puesto que parte del hecho de que cualquier tipo de participación pasiva de la población en actividades planificadas desde fuera no resulta plena. No se trata de trabajar “para la comunidad”, sino “con la comunidad”, en un proceso dinámico –que, como tal, precisa un aprendizaje– y desde una acción coordinada y de exigencia mutua. En este sentido, para que la participación de los y las ciudadanas sea real y eficaz en el ámbito de las relaciones comunidad-instituciones, es necesario que se den cuatro condiciones básicas.

- ✓ Un acceso libre y real a un nivel de información que permita a los ciudadanos hacer uso de los recursos existentes.
- ✓ Unos canales de comunicación entre administración y organizaciones (plataformas, consejos vecinales, etc.) que permitan un flujo continuo de información y de feed-back en ambas direcciones.
- ✓ Unas estructuras (financieras, materiales, de asesoramiento y apoyo) que capaciten a los ciudadanos para participar en la toma de decisiones y en la gestión de las soluciones elegidas.
- ✓ Una definición clara y explícita de las funciones y estructuras de las distintas asociaciones que dibujen el panorama asociativo de la comunidad.

Como proceso dinámico, es lento, ya que implica la movilización de muchas partes. Cada una de ellas tiene un rol propio e imprescindible en el proceso, así como unos límites y obstáculos provocados por los roles que habitualmente tiene.

Así, el político tiene que empezar por reconocer la capacidad de la comunidad de autoorganizarse. Independientemente de que en ciertas comunidades aún no se den las circunstancias necesarias para que la gente asuma la gestión de sus problemas, hay que partir de un reconocimiento previo –planteamientos de fondo– de

que la participación social es el cauce democrático por excelencia. En la medida en que se dé, el resto de vías de trabajo (representación o delegación sobre todo) han de supeditarse a sus posibilidades, potencialidades, límites y carencias. La primera renuncia del político ha de ser a controlar o patrimonializar “la decisión”, es decir, ha de compartir la potestad que la propia comunidad le ha otorgado. Para ello sería menester que se dejaran atrás ciertas concepciones que el poder ha tenido tradicionalmente, entre las cuales destacamos la necesidad imperiosa –a cualquier costa– de perpetuarse y el recelo hacia cualquier núcleo organizado de actividad que potencialmente pueda convertirse en un rival.

El profesional es el principal responsable del diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales. También tiene actitudes que cambiar. Por un lado deberá mostrar un espíritu abierto, dispuesto a facilitar la intervención de los miembros de la comunidad en el proceso. Deberá renunciar al protagonismo que sus conocimientos le propician, en favor de una actitud dialogante, de consenso. Recapitulando, el profesional, en su ámbito de actuación, tiene la responsabilidad de compartir su trabajo en una dinámica de colaboración con la comunidad. Ya hablábamos de trabajar “con” en vez de trabajar “para” la comunidad. Esta es la renuncia a la acción exclusiva, no compartida²¹⁵. Es complicado, hay que adelantar que es una tarea que precisa más de preparación (para trabajar con la comunidad hay que saber cómo hacerlo) que de buenas intenciones. La preparación técnica es fundamental para que el profesional no desespere y genere actitudes contradictorias con lo pretendido. Estos son algunos de los ele-

(215) No es tan fácil de aceptar como parece. El panorama vasco de servicios sociales se encuentra aún inmerso en un proceso de reconocimiento, de normativización y de implantación. La herencia tradicional de unos servicios sociales voluntariosos amparados por la beneficencia pública o privada, ha dejado paso hace tiempo a un conjunto de profesionales cada vez más preparados y cada vez más deseosos de encontrar un hueco para la actividad cualificada que realizan. Existe una cuota de mercado para el profesional de los servicios sociales, lo cual equivale a decir que éste peleará por ella frente a otros profesionales y frente al intrusismo.

mentos que no debieran faltar en el proceso de capacitación de los profesionales que quieran adaptarse a realidades comunitarias:

- ▣ El **trabajo a través de procesos**. Los programas de participación social no pueden quedarse nunca en actividades puntuales. Siempre han de revestir la forma de un proceso dinámico, temporalizado y flexible, de manera que permita cambios. La clave está en actuar a largo plazo, centrando nuestra actuación en principios de adaptación gradual, más que de cambio sistemático.
- ▣ Las **técnicas grupales**. Elemento indispensable en la formación de todo actor social, lo es más aún en el caso del interventor comunitario. La especial versatilidad de las metodologías de dinámica de grupos, así como su utilidad al trabajar motivaciones, las convierten en instrumentos tremendamente útiles para la sensibilización progresiva de los miembros de la comunidad.
- ▣ La propia **motivación del profesional**. En el sentido de ser capaz de alimentar su propia motivación a través del feed-back obtenido en su compromiso con la comunidad. La realidad demuestra que la motivación sin técnica dificulta enormemente el trabajo, ahora bien, la técnica sin motivación convierte el trabajo en absolutamente estéril.
- ▣ El entrenamiento en la realización de **técnicas psicosociales**, como pueden ser:
 - ✓ Las tareas y actividades dinámicas, centradas en la consecución de objetivos concretos y precisos, operativos, fácilmente identificables y plenamente evaluables, en la medida en que facilitan la participación y dinamización a través de la acción (frente al modelo de debate/confrontación, más sujeto a manipulación y más frustrante, puesto que tiende a objetivos abstractos).
 - ✓ La transmisión de información, tanto en cuanto a cantidad como a calidad. Especialmente interesante como

capacitación específica para la estimulación indirecta de redes informales –y formales, porque no– de comunicación e interacción entre vecinos y vecinas.

- ✓ La identificación de los intereses de la comunidad, tanto en cuanto a actividades concretas, como a la forma de canalizar la participación.
 - ✓ El establecimiento de recompensas específicas, reconocimiento de méritos, etc., de cara a acrecentar –o cuando menos mantener– la motivación de los agentes sociales. Además, cuanto antes se planteen beneficios tangibles, más lejos quedarán el desánimo y la frustración inherentes a este tipo de trabajo.
 - ✓ La ruptura de las distancias entre grupo y profesional, distancia que viene marcada por los roles previos de cada una de las partes. Es preciso lograr una interacción efectiva entre interventor y comunidad, partiendo de una relación de igual a igual. Cuanto más grande sea el grupo y mayor el número de elementos que intervengan, mayores serán las distancias sociales y mayor la necesidad de romper el juego de las formalidades y de los roles. Existe una gran cantidad de técnicas destinadas a espolear la interacción ente los individuos, por medio de una participación más personalizada y con menos presión social.
- ▣ La **implicación** del profesional en los procesos que pretende generar. El técnico de base no puede permitirse el caer en un papel pasivo, en el cual se limite a dirigir las actuaciones previamente planificadas. La participación precisa de un seguimiento, una evaluación y un impulso constante, algo que no se puede conseguir desde fuera.
 - ▣ El **control de las posibles incidencias** inherentes a los hábitos participativos, en especial el surgimiento de actitudes meramente reivindicativas, victimistas, violentas, personalistas, etc. El profesional también ha de intervenir sobre los sociogramas latentes, moderando e intentando

reconducir el proceso hacia la dinamización uniforme del grupo. En situaciones como la planteada son comunes actitudes como el traspaso global de responsabilidades a otros entes –dejación de funciones– o el surgimiento de posturas enconadas e irreconciliables.

- ▣ La utilización de **técnicas de evaluación** de los programas. La mera participación, analizada cuantitativa y cualitativamente, ya es un síntoma del nivel de éxito de un programa. El aumento de la misma a lo largo del proceso indica su capacidad de movilizar/dinamizar a los miembros de la comunidad²¹⁶.

Por último, la comunidad ha de ser capaz de trascender de la relativamente cómoda posición de ignorancia en que acostumbra a esconderse, hacia un compromiso activo por la transformación. Es una tarea difícil. Transferir las responsabilidades a terceras personas es un buen método para tener la conciencia tranquila. Tanto más fácil aun si no existe un sentimiento de pertenencia con respecto al entorno que le rodea. Tampoco ayudan mucho las actitudes negativas de muchos responsables políticos, o incluso las posturas extremistas, poco conciliadoras, de determinados agentes sociales. Lo que parece incuestionable es que si no existe un mínimo de voluntad, será bastante complicado romper esas barreras primarias que separan la esfera de lo privado del espacio abierto a la colectividad.

En efecto, se puede participar en muchas clases de actividades y procesos (formales, informales, lúdicos, deportivos, culturales, recreativos, políticos, etc.) y a través de muchas estructuras (generalmente será a través de organizaciones sociales y vecina-

(216) Lo cual no quiere decir que deba ser el único instrumento de evaluación de los programas de intervención comunitaria, ni mucho menos. De hecho, las cifras de participación popular en los grandes eventos inespecíficos son frecuentemente esgrimidas como parámetros descriptores del gran éxito de ciertas políticas. La solución óptima consiste en conjugar técnicas cuantitativas con cualitativas, grupales con individuales.

les, con unos canales ya establecidos y diferenciados). El tipo de participación al que aquí nos referimos presenta una peculiaridad: concierne a aspectos socialmente relevantes. Es un tipo de participación organizada, puesto que afecta a servicios planificados y gestados desde el Estado de Bienestar. O bien se realiza a través de asociaciones y movimientos sociales o bien se manifiesta en canales establecidos (juntas, consejos, comités, mesas, foros), pero en cualquier caso existen unos objetivos últimos que estructuran dicha participación, que no la dejan al arbitrio de la espontaneidad. Esto no quiere decir que deba sustituir a los otros tipos de participación natural, o que deba arrogarse el mérito de representar a los verdaderos intereses del conjunto de la comunidad. Cada acción tiene su espacio propio conforme a unos fines establecidos.

Lo verdaderamente relevante de todo ello es que, independientemente de los objetivos concretos logrados, el fenómeno participativo, en sí mismo, genera una notable sensación de bienestar y de utilidad en los participantes. En este sentido la participación resulta un factor muy positivo y dinamizador de cara al afianzamiento democrático²¹⁷. Díez propone diez principios básicos de la participación que definen este valor:

1. La participación es una necesidad humana y constituye también un derecho de las personas.
2. La participación se justifica por sí misma, no por sus resultados.
3. La participación es un proceso de desarrollo de la conciencia crítica y de la adquisición de poder.

(217) La creciente complejidad de los problemas urbanos está diseñando un panorama en el que las administraciones locales no se pueden limitar a regular la planificación urbana y gestionar los servicios a los ciudadanos. También han de buscar favorecer el crecimiento económico y la competitividad de las comunidades urbanas en el mercado global. En este sentido, cada vez es más importante la participación activa y la colaboración de los denominados agentes decisores y actores locales (organizaciones públicas y privadas) en la dirección y gestión de las ciudades.

4. La participación conduce a la apropiación del desarrollo por la comunidad, toda vez que ésta participa en el planteamiento y ejecución de una actividad o proceso, y se siente propietaria del mismo y corresponsable de su éxito o fracaso. Por ello, un proyecto participativo no termina cuando se retiran las fuentes externas.
5. La participación es algo que se aprende y perfecciona.
6. La participación puede ser provocada y organizada, sin que ello signifique necesariamente manipulación.
7. La participación es facilitada por la organización y la creación de flujos de comunicación eficientes.
8. Las diferencias individuales en el modo de participar deben ser reconocidas y respetadas.
9. La participación puede resolver conflictos, pero también generarlos.
10. No se debe sacralizar la participación; no es una panacea ni es indispensable en todas las ocasiones.

d) *Algunos posibles cauces de participación*

- ❑ *Creación (desde órganos administrativos) de vías de participación municipal, en los que se pueda trabajar por programas específicos*

El instrumento creado por la actual ley de servicios sociales es el Consejo Municipal de Bienestar Social²¹⁸. Instalado en un ámbito municipal o supramunicipal, se trata de un órgano de participación social de carácter consultivo y asesor en la planificación, organización y funcionamiento de los servicios sociales en el espacio local.

El Consejo Municipal de Bienestar Social se constituye de organizaciones sindicales, personas usuarias, voluntariado social y profesionales que desarrollan su actividad en el campo de la intervención social. La composición concreta en cuan-

(218) Art. 19 Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.

to a cuotas de representación, la organización de las sesiones, su convocatoria y las funciones son reguladas por la administración municipal de que se trate.

Su creación es potestad de la administración local, lo cual en la práctica deriva en un uso relativamente escaso de este instrumento. Su misión fundamental consiste en estimular la participación de la ciudadanía en la definición de los servicios sociales locales, para lo cual prevé metodologías relacionadas con el debate sobre temas de interés social y con la elevación de propuestas de actuación a los organismos que atesoran las competencias.

Otra vía interesante de participación aún poco explotada es la encarnada por las plataformas para la inserción de personas desfavorecidas. Integradas por organizaciones específicamente orientadas a este ámbito de acción social (la inserción), favorecen el seguimiento de programas desde distintos espacios de la comunidad. Un ejemplo puede ser la Mesa para la Inserción amparada desde el Instituto Foral de Bienestar Social alavés (en la que intervienen grupos como Sartu, Cáritas o la Comisión Anti-Sida), si bien constituye un caso muy específico (representa al ámbito territorial, pero responde a un espacio social muy circunscrito a la capital).

□ *Refuerzo de la presencia de los servicios sociales de base en la vida de la comunidad*

Ya apuntábamos anteriormente que la ley de servicios sociales atribuye a las unidades de base una serie de funciones centrales en cuanto a su presencia en la vida de la comunidad a la que sirven. Al tratarse de las unidades básicas del sistema (la puerta de entrada al mundo de los servicios sociales) su inserción en la comunidad es primordial.

En primer lugar porque cualquier prestación del sistema ha de venir derivada desde el servicio social de base correspondiente, ya se trate de prestaciones económicas públicas (IMI,

AES, becas, ayudas forales...) o de acceso a servicios especializados²¹⁹. Esta función viene motivada por una necesidad de hacer coherentes las diferentes intervenciones que desde los aparatos públicos se realizan en materia de acción social. La idea es integrar las actuaciones en un órgano cualificado que realice las derivaciones correspondientes. Esta misión conlleva una serie de subfunciones que contribuyen (necesariamente obligan) a reforzar el papel y los recursos de esta institución dentro de la vida de la comunidad.

- *Fomento del asociacionismo a escala local, sobre todo en lo relativo a la creación de organizaciones de usuarios, afectados e implicados por una misma problemática*

La existencia de un tejido social estable y variado es una de las mejores garantías de participación social. Los grupos sociales expresan de forma privada las diferentes cosmovisiones que existen dentro de la comunidad. Revistiendo formas de lo más diverso, las organizaciones de autoayuda, compuestas por personas que comparten una misma problemática social, asumen eficientemente la función de proporcionar apoyo psicosocial y generar recursos de promoción social para sus miembros. En Euskadi, históricamente relacionadas con la

(219) Esto no es rigurosamente cierto. Si algo caracteriza el modelo vasco de servicios sociales es su descarada atomización. La coexistencia de un número considerable de instituciones públicas y la duplicidad de servicios que presentan determinadas áreas de intervención, provocan un incontable número de grietas en el sistema. Actualmente existen múltiples vías de entrada en los servicios sociales, tanto en la esfera pública como en la privada (en ésta más aún en la medida en que las competencias públicas de control e inspección de servicios sociales de titularidad privada están deficientemente desarrolladas). En descargo de esta última afirmación hay que reconocer que muy probablemente el problema no resida en el desarrollo legislativo, sino más bien en el déficit de recursos (generalmente humanos, aunque éstos siempre se pueden reconducir a un problema de tipo presupuestario). No obstante, ello no es óbice para que la legislación actual se obstine en orientar todos los protocolos de acceso hacia el servicio social de base correspondiente.

asistencia en materia de salud, hoy en día se encuentran ampliamente desarrolladas y perfectamente cualificadas para arrogarse la responsabilidad de ejercer presión social.

Desde luego hablamos de un modelo perfectamente válido para dar cobertura a las necesidades sociales de las personas que pertenecen a estos grupos, aunque el sector precise de otro tipo de organizaciones (privadas y públicas) orientadas a satisfacer necesidades que quedan fuera de su campo de acción. Quizás la presión y la representación social en el ámbito de la comunidad puedan ser sus aportaciones más características como servicios sociales.

En cualquier caso, es momento para que nuestras entidades de base local, ayuntamientos, municipios y mancomunidades, dediquen esfuerzos (recursos) materiales, humanos y económicos a la promoción del asociacionismo. Una política de fomento del mismo puede trabajarse desde dos vías.

Por un lado a través de la sensibilización para la participación en la educación y de la socialización recibida en la infancia. El papel de la escuela tras la reforma educativa es trascendental, en la medida en que los proyectos curriculares habilitan espacios para la educación en valores y en la medida en que se configura como un organismo necesariamente integrado en la vida de la comunidad en la que se localiza. La creación de instrumentos en los cuales los recursos educativos (formales y no formales) puedan ponerse en relación con los recursos sociales comunitarios, es un trabajo preventivo de indudable calado. Ésta parece ser una vía que ha comenzado a explotarse, si bien más por necesidad que por convicción. La permanencia en los colegios de cantidades importantes de adolescentes virtualmente en situación de exclusión social, a causa de la ampliación de la educación obligatoria hasta los dieciséis años, ha traído un conjunto importante de problemas que ha desbordado a muchas instituciones educativas vascas. Algunas ya han comenzado a tirar de recursos externos al propio colegio para hacerles frente.

Por otro lado mediante la dotación de recursos a las entidades de base privada no lucrativa que desarrollen labores sociales. Financiación, ayudas a la formación, orientación de todo tipo, etc. Las asociaciones tienen absolutamente claras las demandas hacia la administración. ¿Tiene la administración local habilitados los cauces necesarios para recibir este feed-back? Quedan, por otro lado, gran cantidad de figuras legales no explotadas que podrían incidir positivamente en la estabilidad del tejido asociativo de un municipio: convenios de colaboración, concertación²²⁰, licitación, regímenes de prestación de servicios, exoneraciones fiscales, fórmulas de cooperación, creación de infraestructura de bajo coste (locales), etc. Repito: las asociaciones tienen las demandas desde hace tiempo, aunque en contadas ocasiones lleguen a los despachos de las concejalías.

e) El voluntariado social

En los últimos años venimos asistiendo a la eclosión de multitud de iniciativas de carácter voluntario procedentes de la sociedad civil. Todas las administraciones reservan algún tipo de fondos dirigidos a promover la solidaridad con colectivos desfavorecidos, tanto en Euskadi como en el resto del Estado. De hecho, nunca se había invertido tanto dinero en promoción del voluntariado social, a pesar de lo cual, globalmente, parece claro que no se ha logrado paliar el desequilibrio social persistente. En esta línea, una vez establecida la conciencia solidaria, quizás sea hora de alimentar otras llamas como la de la justicia social, genuina representación de la armonía entre los derechos reconocidos por las normas y el acceso a los mismos. Igual que solidaridad no es lo mismo que justicia, las instituciones no debieran trasladar a la sociedad civil más protagonismo del necesario, teniendo siempre presente que las políticas son los instrumentos idóneos para integrar a los menos favorecidos en el contexto social.

(220) Paradójicamente muchas de estas figuras ya constan del reconocimiento y la sanción legal correspondiente (art. 25, Ley de Servicios Sociales).

Empecemos por aclarar nuestra postura: el modelo de intervención que propicia el voluntariado social es imprescindible dentro del espacio que genera la gama de recursos comunitarios. No es sólo una declaración de principios, también es una exigencia derivada de los preceptos legales²²¹ y de las demandas del voluntariado vasco en áreas de acción social. El nuestro es un tejido asociativo muy desarrollado y con una amplia trayectoria de trabajo. Si bien el reconocimiento ha llegado tarde para muchas organizaciones (una exigencia que se hacía ya ineludible), los cauces tradicionales para la génesis de este tipo de servicios continúan absolutamente abiertos (movimientos de base cristiana, solidaridad comunitaria, solidaridad profesional, etc.).

Ello no es óbice para que nos preguntemos si efectivamente las vías abiertas al voluntariado social en el sistema público vasco de servicios sociales son fruto de un convencimiento y una asunción del papel privativo que éste puede y debe jugar dentro de la acción social, o si más bien responden a una moda (o a una consigna política) poco trabajada, nada sensibilizada en niveles políticos y menos aún instrumentada. Pocos técnicos y profesionales dedican tiempo a analizar la esencia, las peculiaridades y el modelo de voluntariado social por el que se está apostando, así como las pautas que pueden adecuarlo a las necesidades comunitarias. Aplicar recursos voluntarios a la acción social es esencial, pero no hay que olvidar que supone manejar recursos humanos, motivaciones, intereses, valores, sentimientos... Quizás los profesionales precisen de una cualificación específica –en cuanto a reciclaje– para poder optimizar un recurso tan valioso y tan frágil.

(221) “Las Administraciones Públicas competentes en materia de servicios sociales fomentarán las actitudes de solidaridad mediante el trabajo voluntario...” (art. 27, Ley de Servicios Sociales).

“... se consideran actividades de interés general las que comporten un compromiso a favor de la sociedad o de la persona, que se desenvuelvan en el ámbito social, comunitario, cívico, cultural, de cooperación al desarrollo, de protección al medio ambiente o cualquier otro de naturaleza análoga” (art. 3, Ley 17/1998, del voluntariado).

En este sentido las asociaciones sin ánimo de lucro tienen una experiencia muy dilatada en la intervención con voluntariado social, que, no está claro exactamente porqué, hasta ahora no ha revertido en el modelo público de servicios sociales. La incorporación de equipo voluntario a las estructuras públicas ha sido totalmente testimonial. En muy contadas ocasiones se ha echado mano de personal voluntario para la realización de actividades puntuales o para complementar el núcleo duro de las intervenciones profesionales. Y, lamentablemente, cuando se ha hecho se ha tendido en exceso a inventar necesidades que entretuvieran a los voluntarios y les permitieran tener experiencias o prácticas de acción social. Conceptos como la formación, la utilización de las redes de solidaridad primaria, la delegación, la autogestión, etc., son ajenos al aparato público vasco de servicios sociales. Quizás también haya que reconocer que frente al reconocimiento de hecho (el de derecho lo tenemos desde hace tiempo, pero queda vacío si no se instrumenta) de este tipo de acción social, se alzan muros de incompreensión, de corporativismo de los propios profesionales y de falta de cultura solidaria. Resulta muy difícil conjugar las necesidades de madurez y de espacio propio de una profesión tan denostada como la social, con un sistema tan anárquico, cambiante e incontrolable como el voluntariado. Desde siempre, y hoy más todavía, la conjunción de los intereses de profesionales y voluntariado ha constituido una fuente inagotable de problemas. No obstante hay que entender que posiblemente ahí, en la propia esencia de la acción social desinteresada, resida la clave de su riqueza, en su capacidad intrínseca para generar unas sinergias fuera del alcance del resto de estamentos.

Probablemente, uno de retos primordiales para el mundo voluntario será el de afrontar en sus campos de actuación esta dimensión de servicio a la comunidad. Lamentablemente todavía existen amplios sectores de población que lo consideran como una actividad juvenil, propia de determinadas etapas de la vida y enfocada primordialmente de forma vertical: los acomodados hacen el bien con los desposeídos. Es una visión arcaica, propia de épocas pasadas y poco congruente con los nuevos postulados sociales y los

parámetros sociológicos modernos. En esta línea, el voluntariado social tiende a concebirse más como un servicio público, que como la mera satisfacción de intereses personales. En la habilidad de cada grupo y organización para conjugar adecuadamente motivación de los voluntarios y acción social profesional, residirá con toda seguridad la clave del éxito en la intervención comunitaria²²².

En cualquier caso está claro que aún queda mucho camino por recorrer. Los servicios sociales públicos precisan, siempre lo han hecho y hoy más aún, de la incorporación definitiva del voluntariado social como un factor más, dotado de sustantividad propia y con una gama específica de recursos de cara a la intervención comunitaria. No hay nada más enriquecedor, a corto, medio y largo plazo, que la participación de todos y todas, cada uno desde su esfera, en la resolución de los problemas comunes

* * *

Poco más me queda por decir. El trabajo es mucho, y las líneas exploradas aquí son precisamente eso: líneas, tendencias, intuiciones que carecerán de sentido en la medida en que no se contrasten con la verdadera realidad del trabajo en nuestras comunidades. He tratado de recoger de la forma más sistemática y accesible posible todo el batiburrillo de ideas que han surgido en el contacto con nuestros actores sociales: los hombres y mujeres que, desde el profesionalismo y el voluntariado, casi siempre alimentados ambos por la vocación, dedican su vida a compartir los problemas cotidianos de las personas y a aportar su luz particular a los rincones oscuros de nuestra tierra. No tengo del todo claro si lo he conseguido o no. En cualquier caso sé fehacientemente que la tarea es complicada, quizás no tanto por la dificultad de encontrar el camino adecuado, sino más bien por lo larga, dura y fatigosa que es la jornada que queda por delante.

222 Como ya decía Pasquinelli, “superar la simple solidaridad y transformarla de vínculo en recurso para la acción, encontrando un equilibrio entre amistad y compromiso, es una apuesta con la que hoy se están midiendo muchos grupos”.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACEBO URRECHU, A.:** “Trabajo social en los servicios sociales comunitarios”, en *Colección Trabajo Social. Serie Documentos*, Siglo XXI, 1992.
- AGUILAR, M. LAPARRA, M. y GAVIRIA, M.:** “Las rentas mínimas de inserción en las comunidades autónomas”, en *Documentación Social*, nº 96, Madrid, 1994.
- AGUILAR, M. LAPARRA, M. y GAVIRIA, M.:** *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las comunidades autónomas*, FOESSA, Madrid, 1995.
- AGUILAR, M. LAPARRA, M. y GAVIRIA, M.:** *Peculiaridades de la Exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón*, Universidad Pública de Navarra, 1995.
- AGUIRRE ELUSTONDO, J. A.:** “Conexión entre la asistencia social y sanitaria. Análisis estratégico”, en *Zerbitzuan*, nº 24, 1994.
- AGUIRRE ELUSTONDO, J. A.:** “El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en la CAV y la implantación del Ingreso Mínimo Familiar en Gipuzkoa”, en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 15 3^{er} trimestre, 1989.
- AGUIRRE ELUSTONDO, J. A.:** “Competitividad y desequilibrios sociales”, en *Zerbitzuan*, nº 29, 1996.

- ALBERICH, T.:** “La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa”, en *Documentación Social*, nº 90, Madrid, 1993.
- ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÉS, J. (coord.):** *Política Social*, Mc Graw Hill, 1997.
- ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÉS, J. (coord.):** *Administración social: servicios de bienestar social*, Siglo XXI, Madrid, 1996.
- ALVAREZ, F.:** “En torno a las crisis de los modelos de intervención social”, en *Desigualdad y pobreza hoy*, Talasa ediciones, Madrid, 1995.
- ARIÑO VILLARROYA, A.:** *Las políticas sociales europeas de la vejez en la encrucijada de la crisis*, Universidad de Valencia, Valencia, 1993.
- ARRIETA HERAS, I.:** “Ingreso mínimo familiar en el País Vasco”, en *Documentación Social*, nº 78, Madrid, 1990.
- AURIOLES, J. y PAJUELO, A.:** “Factores determinantes de la localización industrial”, en *Papeles de Economía Española*, nº 35, 1988.
- AYALA CAÑÓN, L.:** “Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas”, en *Documentación Social*, nº 96, Madrid, 1994.
- AZUA, P.:** “Opciones de política interna por parte de las ONG”, en *Organizaciones voluntarias e intervención social*, ACEBO, Madrid, 1989.
- Del BARRIO ALISTE, J. M.:** *Espacio y estructura social*, Amarú, Salamanca, 1996.
- BILBAO METROPOLI 30:** *Informe de progreso*, Bilbao, 1997.
- BOFF, L.:** “Opción por los pobres, teología de la liberación y socialismo hoy”, en *La opción por los pobres*, Sal Terrae, Santander, 1991.

- BOTT, E.:** *Familia y red social*, Taurus Humanidades (ed). Madrid, 1990.
- BUENO ABAD, J. R.:** *Hacia un modelo de servicios sociales de acción comunitaria*, Popular, Madrid, 1991.
- BUENO ABAD, J. R.:** *La planificación de los servicios sociales*, Valencia, 1988.
- CAVESTANY, J.:** “Voluntariado frente a Estado de Bienestar”, en *El País*, 1997.
- CALLEJA, J. I.:** *Un cristianismo con memoria social*, Teología siglo XXI, Madrid, 1994.
- CAMPANINI, A. y LUPPI, F.:** *Servicio social y modelo sistémico*, Paidós, Barcelona, 1991.
- CANALS, J.:** “Comunidad y redes sociales: de las metáforas a los conceptos operativos”, en *Servicios sociales y Política Social*, nº 23, 1991.
- CAPEL, H.:** *Capitalismo y morfología urbana en España*, Los Libros de la Frontera, Barcelona, 1983.
- CARITAS:** *Pobreza y Exclusión Social*, Madrid, 1994.
- CASADO, D.:** “Las organizaciones sociovoluntarias”, en *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Acebo, Madrid, 1989.
- CASADO, D.:** “Acción social y servicios sociales”, en V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España. Sociedad para todos en el año 2000, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.
- CASADO, D. y GUILLEN, E.:** “Los servicios sociales en perspectiva histórica” en *Los servicios sociales*, Documentación Social nº 64, Madrid, 1986.
- CASTELL, R.:** *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- CASTELL, R.:** *Espacios de poder*, La Piqueta, Madrid, 1981.

- CASTELLS, M.:** *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza editorial, Madrid, 1995.
- CASTILLO BLANCO, F. y BARRANCO VELA, R.:** *Competencias locales en materia de servicios sociales*, Adhara, Granada, 1994.
- COBB, S.:** “El apoyo social como moderador del estrés vital”, en *Psychosomatic Medicine*, nº 38, 1976.
- COLEGIO OFICIAL DE TRABAJADORES SOCIALES DE GIPUZKOA:** “Plan Integral de lucha contra la pobreza de Euskadi”, en *Revista de Política Social y Servicios Sociales*, nº 15, 1989.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:** *El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*, Comunicación de la Comisión, Bruselas, 1997.
- COMISIÓN EUROPEA:** *Libro verde*, Bruselas, 1993.
- COMISIÓN EUROPEA:** *Libro blanco de la política social europea*, Bruselas, 1994.
- CHAVIS, D. y WANDERSMAN:** “Sentimiento comunitario en entornos urbanos: un catalizador para la participación y el desarrollo comunitario”, en *American Journal of Community*, nº 4, 1990.
- DABAS, ELINA NORA:** *Red de redes. La práctica de la intervención en redes sociales*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- DATLAN:** *La inserción a debate*, Bilbao, 1993.
- DIEZ, J.E.:** *Participación y sociedad*, Búsqueda, Buenos Aires, 1985.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA:** *Plan de intervención socioeducativa con infancia juventud y familia*, Departamento de Acción Social, Bilbao, 1996.

- ELKAÏM y OTROS:** *Las prácticas de la terapia en red*, Gedisa (ed), 1989.
- ESTEBAN DE VEGA, M.:** *Estudio de la población potencialmente beneficiaria del Plan de Lucha contra la Pobreza*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990.
- ESTIVILL, J.:** “Diez interrogantes para una nueva década, la política social y los servicios sociales”, en *Documentación Social*, nº 79, Madrid, 1990.
- VARIOS:** “Los Servicios Sociales en la Administración Local”, Ponencias de las 1^{as} *Jornadas Nacionales*, FEMP, Madrid, 1987.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP):** “Los Servicios Sociales en la Administración Local”, *Jornadas Nacionales de la FEMP*, Madrid, 1987.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP):** *Las experiencias de trabajo interáreas en el ámbito del bienestar social municipal*, Madrid, 1990.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP):** “La administración local y los servicios sociales en ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes”, *Jornadas Nacionales de la FEMP*, Albacete, 1991.
- FERRER REGALES, M.:** *Los sistemas urbanos*, Síntesis, Madrid, 1992.
- FUNDACION ENCUENTRO:** *España 1994. Una interpretación de su realidad*, Fundación Encuentro, Madrid 1995
- FORO EUROPEO SOBRE POLÍTICA SOCIAL:** *Política social europea*, Foro Europeo, Bruselas, 1996.
- GALBRAITH, K.:** *El nuevo Estado Industrial*, Orbis, Barcelona, 1984.
- GARCÍA, L.V.:** *La formación de una ciudad industrial, el despegue urbano de Bilbao*.

- GARCÍA ROCA, J.:** *Público y privado en la acción social*, Popular, Madrid, 1992.
- GARCÍA ROCA, J.:** “El Tercer Sector”, en *Documentación Social* nº 103, Madrid, 1996.
- GARCIA ROCA, J. y COMES BALLESTER, J.A.:** “El voluntariado como recurso social”, en *Premio Bancaixa de Investigación sobre Servicios Sociales 1994*, Bancaixa, Valencia, 1995.
- GIL LACRUZ, M. y OTROS:** “Aproximación operativa a los conceptos de participación y sentimiento de pertenencia: estrategias de intervención en la comunidad”, en *Intervención psicosocial* vol V, nº 13, 1995.
- GINER, S. y SARASA, S.:** “Altruismo cívico y política social”, en *Leviatan*, nº 61, otoño de 1995.
- GIRARDI, G.:** “Optar por los pobres después de la crisis del socialismo real”, en *La opción por los pobres*, Sal Terrae, Santander, 1991.
- GOBIERNO VASCO:** *Análisis de los beneficiarios del Plan de Lucha contra la pobreza*, Datlan, Vitoria-Gasteiz, 1990.
- GOBIERNO VASCO:** *Estudio de la población potencialmente beneficiaria del Plan de Lucha contra la Pobreza*, Emaiker, Vitoria-Gasteiz, 1990.
- GOBIERNO VASCO:** *El salario social en España y en Euskadi*, Emaiker, Vitoria-Gasteiz, 1991.
- GOBIERNO VASCO:** *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (Balance 1990-91)*, Datlan, Vitoria-Gasteiz, 1993.
- GOBIERNO VASCO:** *Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-92*, Emaiker, Vitoria-Gasteiz, 1993.
- GOBIERNO VASCO:** “Principales consecuencias del “burnout” en los profesionales de los servicios de bienestar social de la CAV: posibles vías de solución”, en *Documentos de Bienestar Social*, Vitoria-Gasteiz, 1996.

- GOBIERNO VASCO:** *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales (1996)*, Servicios de Estudios de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, Vitoria-Gasteiz, 1997.
- GONZALEZ PORTADILLA, M.:** *La formación de la sociedad capitalista en el País Vasco*, Haranburu, San Sebastian, 1981.
- GURRUTXAGA, A.:** “El redescubrimiento de la comunidad”, *REIS*, nº 56, 1991.
- HABERMAS, H.:** “La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas”, en *Ensayos políticos*, Península, Barcelona, 1988.
- HILL, R.:** *Metodología básica en Servicio Social*, Humanitas, Buenos Aires, 1982.
- INFORMACION Y DESARROLLO:** *La política social en los países desarrollados. Análisis comparativos*, ID, 1997.
- JAUREGUI, R.:** *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1995.
- JARAIZ, G.:** “La animación comunitaria en el marco de los grupos de acción social”, en *Documentación Social*, nº 109, Madrid, 1997.
- JOHNSON, N.:** *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y práctica del pluralismo de bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- KENARD, B.:** “Diez formas de hacer fracasar un movimiento ciudadano”, en *Salida nº 3*, Revista de divulgación de movimientos sociales, FACMEN, 1990.
- KINERSMAN, N.:** ”Atención individualizada y familiar”, en *Colección Teoría y Práctica del Trabajo Social nº 7*, Humanitas, Buenos Aires, 1.986.
- LEONARDO AURTENETXE, JJ.:** *Estructura urbana y diferenciación residencial: el caso de Bilbao*, CIS, Madrid, 1989.

- LINARES, E.:** “La estrategia comunitaria en la inserción”, en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 29, 1993.
- LOPEZ HIDALGO, J.:** *Los servicios sociales*, Narcea, Madrid, 1992.
- MALAGÓN, J. L.:** “Intervención comunitaria. Teoría de la comunidad e Investigación social comunitaria”, *Ponencia al 7º Congreso Nacional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*, Barcelona, 1992.
- MANN, P.:** *Psicología comunitaria: conceptos y aplicaciones*, Free Press, New York, 1978.
- MARCHIONI, M.:** *Planificación social y organización de la comunidad*, Popular, Madrid, 1987.
- MARSHALL, T. H.:** *Sociology at the crossroads and other essays*, Heineman, Londres 1963.
- OFFE, C.:** *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid 1990.
- OFICINA ESTADÍSTICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:** *Retrato Social de Europa*, Eurostat, 1991.
- ONU:** *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1995.
- PANTOJA, L.:** “Juventud en situación marginal y educativa en algunas comunidades. Euskadi”, en *La Educación Social en España*, MEC, Madrid, 1989.
- PASQUINELLI, S.:** “Jóvenes y nuevas formas de compromiso: reflexiones sobre el caso italiano”, en *Voluntariado Juvenil*, diciembre, 1989.
- PELEGRI, X.:** “La comunidad, lo comunitario y el trabajo comunitario”, en *Revista de Trabajo Social*, marzo, 1990.
- PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EUSKADI** (normativa y legislación), Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991.

- PÉREZ ARRÓSPEDE, J. A.:** “El plan vasco de subsidios de ingresos mínimos”, en *Acciones frente a la pobreza (7^{as} Jornadas de Estudio del CEBS)*, Acebo, Madrid, 1990.
- PÉREZ DÍAZ, V.:** *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987.
- PRECEDO LEDO, A.:** *La red urbana*, Síntesis, Madrid, 1988.
- PRECEDO LEDO, A.:** *La ciudad de las asociaciones: dirigir, gestionar y animar las asociaciones de los ciudadanos desde el marketing de servicios*, Popular, Madrid, 1994.
- PUIG, T.:** *El Plan de Desarrollo Comarcal: un modelo regional de desarrollo local*, Fund. Igesco-Universidad de Vigo, Vigo, 1996.
- REICHMANN, J. y FERNÁNDEZ BUEY, F.:** *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona, 1994.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.:** “Reflexiones en torno a la dimensión económica del sector no lucrativo en España”, en *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Colección Solidaridad, Fundación ONCE, Madrid, 1991.
- ROGRIGUEZ CABRERO, G.:** “La división social del bienestar: posibilidades y límites de la gestión mixta del Estado de Bienestar”, en *Economistas*, nº 51, Madrid, 1991.
- SALA, G.:** *El negocio de la pobreza o la utopía del Estado de Bienestar*, APPIS, Barcelona, 1994.
- SANCHEZ VIDAL, A.:** “Participación social y comunitaria”, en *Revista de Trabajo Social*, nº 117, 1990.
- SANCHEZ VIDAL, A.:** “Intervención comunitaria”, en *Psicología comunitaria: bases conceptuales y operativas. Métodos de intervención*, PPU, 1991.
- SANZO GONZÁLEZ, L.:** *El Plan Vasco de Lucha contra la Pobreza*, en *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Instituto Sindical de Estudios, Madrid, 1989.

- SANZO GONZÁLEZ, L.:** “La lucha contra la pobreza en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, en Moreno, Luis (comp.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, IESA-CSIC, Madrid, 1993.
- SANZO GONZÁLEZ, L.:** *Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-92)*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1992.
- TENTI FANFANI, E.:** *Problemas estructurales, gasto público y gestión de políticas sociales*, Lumen, Buenos Aires, 1996.
- TOURAINÉ, A.:** *El postsocialismo*, Planeta, Barcelona, 1982.
- THIEBAUD, C.:** *Los límites de la comunidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- URRUTIA, V.:** *El movimiento vecinal en el área metropolitana de Bilbao*, IVAP, Oñati, 1985.
- VANDERSCHUEREN, F.:** “Opciones para políticas y programas de reducción de la pobreza urbana”, en *Programa de Gestión Urbana PNUD/CNUAH del Banco Mundial*, Washington DC, 1996.
- VALCARCEL-RESALT, G.:** “El desarrollo local de España: un enfoque estratégico para la reactivación de las áreas desfavorecidas”, en *Información Comercial Española*, nº 679, Madrid, 1990.
- VARIOS AUTORES:** “Las diferentes prestaciones sociales en la Comunidad Europea y en España: rentas de inserción”, en *Cuadernos de Acción Social*, nº 23, 1990.
- VARIOS AUTORES:**, “Animación sociocultural. Modelos de intervención”, en *Documentación Social*, nº 70, Madrid, 1988.
- VARIOS AUTORES:** “Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios”, en *Colección Trabajo Social. Serie Documentos*, Siglo XXI, Madrid, 1986.
- VARIOS AUTORES:** *La sociedad de la desigualdad*, Garkoa, Donosti, 1992.

- VARIOS AUTORES:** “La mujer marginada. Cuestión de género, no de sexo”, *Jornadas de Estudio sobre la Mujer Marginada*, Madrid, 1995.
- VARIOS AUTORES:** *Política Social y Estado de Bienestar*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1992.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.:** *Desarrollo económico local en Europa*, Economistas Libros, Madrid, 1995.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.:** “Las iniciativas locales y los sistemas de localización industrial”, en *Estudios Regionales*, nº 22, 1988.
- VAZQUEZ, P. y OTROS:** *Reflexiones de un educador de calle*, ASETIL, Vigo, 1996.
- ZABARTE, M.E.:** *Plan de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco*, Boletín del CEBS, 1989.
- ZUBERO, I. CORRETJÉ, L. MARDONES, J.M. y TRILLA, J.:** “Una potencia débil. Asociaciones y NMS como vías de participación para una sociedad solidaria”, en *Materiales para la Acción Social* nº 12, EDE, Bilbao, 1996.