

Trabajando intersectorialmente por la inclusión social

en Bilbao a 21 de diciembre de 2015

Presentación

Este documento es el **fruto del diálogo de un grupo de personas** que nos hemos encontrado en tres ocasiones a finales de 2015 por invitación del Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao y la plataforma Beste Bi (de la Red de Lucha contra la Exclusión de Euskadi-EAPN-European Anti Poverty Network).

Nos ha reunido la **preocupación por las situaciones de exclusión social** que se dan en nuestra sociedad y el deseo de mejorar la contribución y coordinación de los diferentes ámbitos sectoriales de actividad (correspondientes a diferentes políticas públicas sectoriales) y de los diferentes agentes (particularmente del sector público y la iniciativa social) para impulsar procesos de inclusión social.

Nuestra mirada sobre la inclusión social

Podemos definir la inclusión social como aquella **situación en la que disfrutamos suficientemente de una serie de bienes** que –mediante instrumentos como la declaración de los derechos humanos– se consideran fundamentales. Bienes como, por ejemplo, la autonomía, la subsistencia material, la salud, la educación, las relaciones primarias, el empleo, el alojamiento, la seguridad física o la convivencia en el espacio público.

Los procesos de inclusión social son **dinámicos, complejos y diversos** y en cada uno de ellos interactúan diferentes variables. Las situaciones de exclusión social (también las más graves) son prevenibles y reversibles. En la medida en que aumente el conocimiento disponible y la capacidad de actuación sobre los factores que contribuyen a la exclusión social y en la medida en que se fortalezca una cultura inclusiva y no discriminatoria que acoja activamente la diversidad seremos más capaces de evitar que se produzcan, cronifiquen o reproduzcan las situaciones de exclusión social.

En los procesos de inclusión y exclusión social existen responsabilidades individuales y colectivas. Así, desde la proximidad a personas en situación de exclusión social, percibimos la existencia de **la responsabilidad individual** de las personas en sus procesos de inclusión o exclusión social. Cabe decir, en términos generales, que tanto los procesos de exclusión social como los procesos de inclusión social tienen lugar –en alguna medida– con la participación activa de la persona que los protagoniza y se ve afectada por ellos.

Por otra parte, un análisis objetivo de los procesos de inclusión o exclusión social nos revela hasta qué punto se trata de **procesos desencadenados y configurados en o por estructuras sociales**. Son las comunidades y organizaciones humanas, los mercados de bienes y servicios o de trabajo, las políticas y administraciones públicas, las visiones y los lenguajes, así como la

trama cultural y moral colectiva las que se estructuran de forma más inclusiva o más excluyente. En ocasiones, incluso, las propias organizaciones, clasificaciones y prestaciones creadas para favorecer la inclusión se convierten en trampas que perpetúan y agravan la exclusión.

En nuestra sociedad observamos con preocupación: el modo en el que aumentan las desigualdades económicas, la precarización de la vida de segmentos sociales que ven como se fragilizan anteriores fuentes de seguridad y bienestar (como el propio empleo), la manera en que se averían *ascensores sociales* en cuyo funcionamiento confiábamos, y el brote o rebrote de prejuicios o estereotipos que amurallan un *nosotros* excluyente y discriminatorio. Aunque dispongamos de saberes, estructuras, tecnologías y, en general, oportunidades para la inclusión, hemos de reconocer que construimos **una sociedad plagada de riesgos y obstáculos excluyentes**.

Así pues, frente a una mirada que se sorprende y alarma ante la exclusión social vista como emergencia social, conducta desviada o problema de orden público, queremos construir y proponer **una mirada ética, preventiva, social y corresponsable** que sirva para construir una sociedad justa, organizada y sostenible en la que todas las personas podamos ejercer nuestros derechos y aspirar a una vida buena.

Políticas públicas y acción a favor de la inclusión social.

Un Estado democrático y social es aquel que **reconoce y garantiza como derecho de ciudadanía** el disfrute –en alguna medida– de los bienes antes mencionados y que operativiza dichos derechos en forma de prestaciones e intervenciones garantizadas por los poderes, sistemas, servicios y administraciones públicas (en sinergia con el resto de agentes y, singularmente, con las entidades de iniciativa social que trabajan por la inclusión social). Obviamente la existencia de derechos remite a la existencia de deberes en el marco de un contrato social equitativo, legitimado, sostenible y globalizable.

En una sociedad compleja no existe, no puede existir ningún subsistema social o sector de actividad que se responsabilice globalmente de los procesos de exclusión e inclusión social. La atención a las personas en situación de exclusión social **es, por igual, responsabilidad de todos los ámbitos**. Una situación que se presenta como exclusión laboral puede beneficiarse de una intervención educativa; otra que emerge como aislamiento relacional puede ser abordada desde el sector de la vivienda; la que se manifiesta en el ámbito de la convivencia en el espacio público quizá requiera la atención desde el sector sanitario; aquella que aparece como carencia de recursos económicos para la subsistencia puede requerir de la protección judicial que acote y promueva la autonomía de la persona; y así sucesivamente.

La prevención y abordaje de los procesos de exclusión e inclusión social requiere **que cada sector o subsistema de actividad (y cada agente) tenga claramente establecidas**, comprenda y ejecute adecuadamente sus responsabilidades en relación con las dimensiones o factores de inclusión que le corresponden y que el diseño y funcionamiento de los diferentes sectores y

agentes sea pertinente, es decir, que se alcance a cubrir las necesidades y situaciones de las personas, evitando tanto las duplicidades como el que queden personas o situaciones sin atención.

Nuestras políticas públicas e intervenciones organizadas son instrumentos imprescindibles para la inclusión social de todas las personas. Sin embargo los requisitos administrativos y la prescripción facultativa, que son, en muchos casos, ingredientes necesarios para su funcionamiento, presentan en ocasiones **deficiencias en su concepción, errores en su diseño o fallos en su aplicación**, dejando fuera, de forma injusta e inadecuada, a personas y situaciones. Ello ocurre, por ejemplo, con la utilización del empadronamiento (pensado con otros propósitos) como requisito para el acceso a determinadas prestaciones o servicios. Así, derechos reconocidos en las leyes pueden ser limitados en los reglamentos o en su implementación.

A la vez se necesita **que los diferentes sectores y agentes estén sensibilizados, informados y conectados para un trabajo en red** y una coordinación fluida (en su caso protocolizada) que facilite el acceso, los itinerarios y los resultados de las personas, desde el máximo respeto a su dignidad, diversidad y derechos; generándose, en su caso, planes intersectoriales, atención integrada (compuesta por prestaciones de diferentes ámbitos) y gestión intersectorial de casos o procesos, para el abordaje flexible (simultáneo por diferentes agentes) de las situaciones (colectivas o individuales) de mayor complejidad.

Entendemos que todas las políticas sectoriales e intervenciones organizadas deben superar contradicciones y **sumar positivamente en los procesos de inclusión**. Apostamos por los derechos universales, los incentivos positivos, la personalización flexible y la capacidad de los diferentes agentes para acompañar procesos de inclusión social en los que las personas nos vayamos comprometiendo activamente y asumiendo cada vez mejor la exigencia que dichos procesos comportan para quienes participamos en ellos.

En cualquier modo, tanto las dinámicas sectoriales como las intersectoriales han de cobijarse bajo el paraguas de amplios acuerdos entre agentes y políticas de alto consenso, entendidas como **estrategias a largo plazo, basadas en el conocimiento**, para la construcción de una sociedad que sea, de forma estructural y sostenible, cada vez más inclusiva.

La contribución de los diferentes sectores de actividad y de los diversos agentes

Nuestro **sistema sanitario**, que ha alcanzado cotas de universalización e inclusividad que reconocemos con orgullo, está dejando fuera a personas y debe perfeccionar su capacidad de ofrecer igualdad de oportunidades, acceso, trato, itinerario y resultados a todas las personas.

En el caso de la **vivienda**, se debe reconocer a aquellas Administraciones que han apostado y apuestan por el alquiler social y la accesibilidad universal, comprometiéndose con la inclusión residencial de toda la población. Sin embargo, en muchos lugares, durante décadas, se han puesto en marcha políticas de vivienda de acceso a la propiedad que han contribuido

objetivamente a excluir a personas del ejercicio del derecho al alojamiento o a crear guetos contrarios a la necesaria diversidad y convivencia habitacional.

Servicios como los **policiales** se encuentran frecuentemente ante el rostro más conflictivo de algunas situaciones de exclusión social. Son servicios de ayuda y proximidad que van profundizando en su dimensión social y que acceden en ocasiones a información muy valiosa sobre la vida y relaciones de las personas, a veces en el interior de nuestros hogares y vecindarios, y resulta fundamental su sensibilidad social y formación profesional para identificar y abordar, a poder ser de forma preventiva, determinadas situaciones delicadas.

Los **servicios sociales** tienen su propio cometido (el de la interacción, entendida como autonomía funcional e integración relacional) y debemos perseverar en el camino de dejar de considerarlos como el sistema que trabaja con las personas excluidas en otros ámbitos sectoriales. Queremos superar el estigma de asistencialismo punitivo con el que a veces se asocia a los servicios sociales.

El **empleo** es una de las formas principales de participar en la vida social y, además de proporcionar ingresos económicos, puede y debe ser fuente de identidad personal y reconocimiento social. Sin embargo no podemos considerar el empleo y las políticas de empleo como cauce o herramienta imprescindible o predominante en todos los procesos de inclusión: en muchos casos el empleo, obviamente de calidad, será el instrumento principal para la inclusión social; en algunos procesos será un medio importante; y habrá casos en los que los procesos de inclusión se basarán más prioritariamente en otras áreas (como, por ejemplo, la vivienda, las relaciones o la salud). Los servicios de orientación y formación; promoción económica; fomento, protección o garantía del empleo; desarrollo económico y fomento de la competitividad tienen el reto de contribuir a generar actividad económica real, innovadora, estratégica y sostenible a la vez que acompañan los procesos de activación laboral y mejora de la empleabilidad de las personas.

Coincidimos en subrayar la importancia de la inversión social en **educación** y debemos recordar que la educación es un derecho pero que en algunas etapas es también una obligación. Desde el mundo de la educación y desde el conjunto de la sociedad debemos seguir esforzándonos por una educación flexible e inclusiva, capaz de atender y gestionar la diversidad y constructora de igualdad. Para ello es fundamental prevenir y corregir fenómenos como el absentismo escolar y el abandono escolar temprano, importantes factores de exclusión social. Desde la educación la mirada preventiva contra la exclusión social cobra un especial significado.

Valoramos positivamente los pasos que han ido completando y universalizando nuestro entramado (contributivo y no contributivo) de **garantía de ingresos** para la subsistencia. Somos conscientes, sin embargo, de que hoy en día la Renta de Garantía de Ingresos (con su complemento para vivienda) está abordando necesidades que debieran ser cubiertas por otras políticas, prestaciones o sistemas (como la que regula el salario mínimo, la de pensiones o las políticas familiares) y que es necesaria una reordenación y mayor coordinación de este ámbito. Valoramos especialmente los incentivos al

empleo que contiene nuestra política de garantía de ingresos mínimos para la subsistencia.

El servicio público de la **justicia** es una herramienta fundamental para la inclusión social de todas las personas y la garantía de todos sus derechos que debe seguir dando pasos en la mejora de su accesibilidad universal y en la agilización de sus procesos, especialmente en aquellos casos (como los de limitación de la capacidad) en los que la prontitud en la adopción de medidas cautelares es especialmente necesaria por la alta vulnerabilidad de algunas de las personas afectadas.

En los diferentes ámbitos sectoriales o en relación con ellos, además de la actividad de los poderes y administraciones públicas es fundamental la actuación de la autogestión comunitaria, la participación ciudadana, la **iniciativa social**, la sociedad civil organizada. Sentimos, sin embargo, que en los últimos años estas entidades se han concentrado excesivamente en la atención a las personas en el marco de servicios de financiación pública perdiendo parte de su capacidad de crítica, innovación o reivindicación.

La coordinación e integración de la actuación de los diferentes sectores y agentes

Las reuniones que hemos mantenido nos han servido para conocer más y comprender mejor la contribución que, desde cada uno de los sectores de actividad se realiza en la prevención y abordaje de las diversas situaciones de exclusión social y para identificar **buenas prácticas y oportunidades de mejora** de los diversos agentes en el impulso y fortalecimiento de los procesos de inclusión social.

En la medida en que falta el conocimiento de otros agentes y sectores y el diálogo y la colaboración con ellos **tenemos tendencia a retroalimentarnos y reforzarnos** en nuestros prejuicios, percepciones y discursos; a sobreestimar nuestro esfuerzo y contribución en el afrontamiento de los problemas y a infravalorar o percibir distorsionadamente lo que hacen otros. Así, llegamos a pensar que es nuestro sector, servicio o entidad la que, al final y en última instancia, asume las responsabilidades; sin darnos cuenta de que, en cierta medida y sentido, todas lo hacen.

Hemos constatado que es fundamental que los profesionales de cada sector de actividad recibamos inicialmente y construyamos activamente **un buen conocimiento de las personas, actividades, lenguajes, sensibilidades, estructuras y referencias de los otros sectores**, ya que ello nos permite hacer mejor nuestro trabajo, facilitar los itinerarios de la ciudadanía y multiplicar el impacto positivo agregado de nuestras labores de prevención e intervención.

Como el personal de los diferentes servicios y ámbitos va cambiando, nos parece fundamental que estos **procesos de información, sensibilización, formación y socialización** para la conexión y coordinación intersectorial con otros agentes no se dejen a la suerte o iniciativa espontánea sino que se incorporen estructuralmente como buenas prácticas y procedimientos estables en el funcionamiento de todos los sistemas y entidades. Lejos de ser una

pérdida de tiempo, tenemos el convencimiento de que se trata de una inversión rentable para la calidad de nuestro trabajo y la satisfacción de la ciudadanía.

Hemos constatado que en determinados lugares de nuestro entorno se han producido notables avances y **valiosas prácticas en la coordinación intersectorial** que se produce ante o a partir de riesgos o situaciones de emergencia o conflicto social. En otras ocasiones surgen como respuesta a la complejidad o gravedad de determinadas situaciones. Nos referimos a iniciativas como: programas, protocolos, mesas, observatorios, consorcios o equipos de coordinación intersectorial entre agentes. A veces estas iniciativas tienen un carácter más multilateral y en otras más bilateral (por ejemplo entre educación y servicios sociales o entre servicios sociales y sanidad). Se pueden concitar en torno a determinados temas (por ejemplo absentismo y desescolarización, acoso escolar o convivencia vecinal) o colectivos (como infancia o mayores). Varía el ámbito geográfico (más grande o pequeño) de las iniciativas. En ocasiones se vinculan a la gestión de conflictos (con experiencias de mediación), otras veces a la gestión de casos, otras a zonas de intervención especial.

Sentimos que algunos espacios de encuentro intersectorial han ido perdiendo dinamismo y se han vuelto obsoletos. Quizá les ha faltado vinculación al territorio, conexión con necesidades sentidas o gestión del (y desde el) conocimiento. Sentimos que debemos construir **espacios estables a la vez que flexibles**, plataformas innovadoras de fácil gestión, donde las relaciones sean horizontales e igualitarias y se potencie la accesibilidad, transparencia y trazabilidad de los procesos.

Mirando al futuro

La participación en el diálogo multiagente y en la conversación intersectorial nos impulsa a difundir y compartir reflexiones como la contenida en este documento y a **seguir impulsando iniciativas** que nos ayuden a comprender mejor el punto de vista y la aportación de otros agentes y sectores. Mapear y fomentar la coordinación e integración intersectorial en nuestro entorno nos va a servir para estabilizar y rentabilizar procesos favorecedores de la inclusión social. A la vez, nos hace ser más conscientes de la necesidad de ser agentes con sentido crítico y propositivo al interior de las entidades y sistemas desde los que operamos, para construir y evaluar políticas sostenibles basadas en el conocimiento y estructuras eficientes al servicio de todas las personas.

Y más allá de nuestra responsabilidad profesional e institucional, **nos sabemos ciudadanas y ciudadanos** ante el reto de reescribir de nuevo el contrato social, sobre valores compartidos, para hacerlo más eficiente, justo, sostenible e inclusivo y que sea capaz de dar respuesta a los retos complejos, a los nuevos riesgos y a las grandes oportunidades que se nos presentan.

Alberto López, Alfonso López, Cristina López, Elena de la Hera, Fernando Fantova, Ignacio Fariña, Inmaculada Cereceda, Iñaki Gallo, Juan Calparsoro, Juan Mari de los Heros, Maitane Martínez, Marian Alonso, Marisa Lezkano, Pablo Ruiz, Sara González, Toño Nieto, Txema Duque, Vicky Landa