

Universidad Internacional Menéndez Pelayo

Tiempos difíciles: políticas frente a la pobreza y la exclusión social
11, 12 y 13 de mayo de 2009

Las políticas de inclusión y los servicios sociales ante los nuevos retos sociales

Fernando Fantova

www.fantova.net

[contenido de la conferencia*]

Resumen introductorio

Esta es la aportación de una persona que trabaja, en buena medida, acompañando procesos de diseño y elaboración de políticas públicas, sobre todo políticas sociales y más específicamente políticas de servicios sociales. Partiré de una cierta y breve lectura de esos "tiempos difíciles" de los que habla el título del curso, intentando trascender la circunstancia más coyuntural y entrando un poco una visión más general desde el discurso de los "nuevos riesgos sociales", individualización... para enlazar con algunas buenas prácticas que existen, a mi juicio, en comunidades autónomas o municipios en materia de políticas o planes de inclusión, con claves de universalidad, transversalidad, activación, participación... Desde el tema de la transversalidad pasaré a referirme a la transformación de los servicios sociales desde una "asistencia social" residual e inespecífica dedicada a "colectivos vulnerables" al concepto como "cuarto pilar" universal y dedicado a una parte de la inclusión social

* Este documento se ha compuesto adaptando, completando y ensamblando algunos textos propios cuyo contenido completo y aparato crítico puede encontrarse en www.fantova.net.

que sería la que tiene que ver con aspectos de autonomía personal, soporte familiar, integración relacional, desarrollo comunitario... Terminaré reflexionando sobre la aportación de un modelo mixto de servicios sociales a una reorientación más comunitaria y participativa del sistema de bienestar... Se tratará de una aportación con elementos y referentes conceptuales pero hecha desde la posición de quién está más bien en el lado del diseño e implementación de políticas y programas en servicios sociales, inclusión social... por tanto con voluntad de aportar, sobre todo en el diálogo posterior a la exposición, ejemplos concretos de cosas que pasan y se están haciendo...

Tiempos difíciles...

Y mi primera reflexión tiene que ver con la crisis, con esos tiempos difíciles de los que se habla en el título del curso. Creo que la crisis económica que estamos viviendo puede ser objeto de diferentes lecturas. Yo, por cierto, no soy economista y, en todo caso, no estoy especialmente capacitado para explicar crisis económicas. En cualquier caso, como ciudadano que intenta estudiar y aplicar en alguna medida las ciencias sociales, me atrevo a decir que hay que ubicar esta crisis económica de la que venimos hablando en los últimos meses en una corriente o en un contexto más amplio, en unos procesos de cambio social que venimos viviendo en las últimas décadas del siglo pasado y el comienzo de éste.

Y me refiero a una globalización económica que ha incrementado enormemente las oportunidades para el bienestar de algunos grupos de seres humanos en el mundo pero que, a la vez, ha multiplicado una serie de riesgos sociales y medioambientales crecientemente interconectados y complejos, cada vez más difíciles de anticipar y abordar. Un proceso de globalización económica que, a escala

mundial, ha impulsado y ensanchado la pujanza de la esfera del mercado, institución valiosa que, sin embargo, no sabe mucho de necesidades sociales o de sostenibilidad ecológica, sino más bien de demanda solvente y de plazos cortos.

Esa dinámica de globalización y mercantilización resulta productiva y crea riqueza y, a la vez, contribuye a la movilidad geográfica y cambio cultural de las personas y a una individualización de sus trayectorias, de modo que mucha gente, venturosamente, puede desembarazarse de determinados controles conyugales, familiares o sociales pero, a la vez, pierde vínculos de apoyo, bienes relacionales, solidaridades colectivas o claves de identidad... en un momento, precisamente, en el que las mejoras en atención sanitaria, entre otros factores, hacen que se incremente el número de personas con limitaciones en su autonomía personal.

El estado y la democracia siguen siendo, a mi entender, una herramienta imprescindible (entre otras cosas de protección social) que periódicamente vuelve a darnos motivos para la esperanza pero no cabe duda de que en muchos momentos también percibimos que ese instrumento resulta torpe y se ve desbordado, por decirlo así, *por arriba y por abajo*. Por arriba, desde el poder opaco e inmenso de determinados agentes económicos. Por debajo, por la complejidad de nuevos riesgos y procesos sociales de nuestra vida cotidiana a los que no sabe cómo responder y por las crecientes exigencias, en ocasiones desde claves consumistas, de las personas usuarias y trabajadoras de los servicios públicos...

Inclusión social: comprensión y buenas prácticas

En este contexto entiendo que hay que subrayar que cuando hablamos de inclusión social y exclusión social nos referimos a

procesos en los que todas las personas estamos involucradas. Todas tenemos una posición y un papel en relación con la mayor o menor cohesión de la sociedad en la que vivimos. Si en una localidad hay situaciones de riesgo o de exclusión social eso concierne a toda la comunidad, con independencia de que cada uno de sus miembros esté más o menos involucrado directamente en dichas situaciones. Las situaciones de exclusión social, por muy graves que sean y por mucho que afecten individualmente a determinadas personas, sólo se comprenden bien si se analizan en su contexto social y se descubren los factores estructurales que han contribuido y contribuyen a ellas.

Pobreza remite a recursos, exclusión es un concepto más complejo que remite a capacidades, oportunidades, apoyos, vínculos... Los enfoques del desarrollo humano y la calidad de vida van más allá de la disponibilidad de recursos para fijarse en las oportunidades reales (la libertad real) o las capacidades que las personas tienen para convertir dichos recursos en funcionamientos que consideran valiosos. La exclusión, a escala global, es un fenómeno creciente pero muchas veces invisible para nuestra mirada e inabordable para nuestros instrumentos. Son diversos los desencadenantes de los procesos de exclusión, en las situaciones de vulnerabilidad y en los propios procesos de exclusión. La exclusión ha de ser entendida, a mi juicio, como fenómeno que va mucho más allá de la discriminación directa, es un fenómeno de carácter estructural, lo cual no quiere decir que no tenga un protagonismo individual.

Los planes de inclusión son herramientas que intentan dinamizar en una determinada administración y entorno la contribución de todas las áreas a los procesos de inclusión social. Son estratégicos en la medida en que buscan que toda la administración y el conjunto de agentes relacionados identifique unas miradas, claves y prioridades,

de modo que se facilitan las decisiones y se alinean los esfuerzos. Los planes de inclusión pretenden permear, visibilizar, potenciar y articular todos los esfuerzos en clave inclusiva. Algunas buenas prácticas identificadas tienen claves como las siguientes.

1. Una mirada que no cosifique, que no generalice, que no construya distancia.
2. Una intervención simultáneamente micro y macrosocial.
3. Ciudadanía social, políticas universales, no discriminación, servicios inclusivos.
4. Definir el *mix de bienestar* (la participación e interacción de la esfera pública, mercantil, solidaria y comunitaria) en cada una de las ramas de la acción pro bienestar: educación, sanidad, vivienda, empleo, servicios sociales, garantía de ingresos...
5. Manejar cuidadosamente las intervenciones focalizadas con colectivos vulnerables.
6. Potenciar la intervención relacional personalizada y la prestación de servicios frente a la entrega de dinero.
7. Diseñar inteligentemente las medidas y actividades para evitar la pasividad, la dependencia y el oportunismo.
8. Aplicar el enfoque comunitario, que se apoya en las redes familiares y comunitarias y les da soporte desde la intervención formal.
9. Buscar la transversalidad en el trabajo por la inclusión social: pasa, a veces, por no hacer cosas que otros agentes deben hacer.
10. Construir la alianza estratégica entre las administraciones públicas y la economía social y solidaria, a la búsqueda de la mayor autonomía y participación de las personas en los procesos que generan inclusión social.

11. La perspectiva de género nos recuerda que la exclusión afecta más a las mujeres y que determinadas estrategias para la inclusión se apoyan inadecuadamente en las mujeres.
12. La clave en la aportación de los agentes de intervención social es su conexión en red.
13. Sólo dinámicas inclusivas desencadenan inclusión.
14. Abandonar lenguajes, formatos, enfoques que posicionan el trabajo por la inclusión como una labor residual, periférica, menor en el ámbito de las políticas públicas.
15. La legitimación social de las políticas de inclusión social nos obliga a considerar su dimensión cultural, la necesidad de construir y reconstruir valores sociales que soporten esas políticas.

Inclusión social e integración relacional

Los procesos de inclusión y exclusión social tienen tres dimensiones que interactúan (tanto positivamente como negativamente) entre sí:

- La dimensión económica, que tiene que ver con la producción y el intercambio en los mercados.
- La dimensión política, que tiene que ver con el ejercicio de derechos, tanto civiles y políticos como sociales.
- La dimensión relacional, que tiene que ver con los vínculos fuertes y débiles que tienen las personas.

A partir de este esquema, podríamos decir que los procesos o situaciones de inclusión social se apoyan, entre otros, en procesos que podríamos denominar de integración relacional, es decir, de establecimiento de relaciones informales, de vínculos familiares y comunitarios. Utilizando otro lenguaje, podríamos decir que, para nuestra inclusión social las personas necesitamos bienes públicos (que en un régimen político decente se nos garantizarían como

derechos), bienes privados (aquellos que podemos comprar y vender en el mercado) y bienes relacionales. Tomamos el concepto de bienes relacionales de autores como Pierpaolo Donati, Manuel Herrera y Joaquín García Roca, definiéndolos, en pocas palabras como aquellos que más que poder ser exigidos como derecho a los poderes públicos o intercambiados en el mercado, son coproducidos en la esfera comunitaria o voluntaria. De hecho, Donati diferencia los *bienes relacionales primarios*, propios de las redes familiares y comunitarias informales y los *bienes relacionales secundarios o colectivos*, propios de las organizaciones (por tanto formales) del tercer sector.

Lógicamente en las situaciones que podríamos denominar como *de inclusión social* cabe encontrar muy diferentes mix(turas) entre bienes públicos, privados y relacionales. Sin embargo me interesa subrayar la importancia de los bienes relacionales por tres razones. La primera es que vivimos en una sociedad altamente mercantilizada en la que, a mi juicio, tiende a no darse valor a aquello que no tiene precio en el mercado. La segunda es que en muchos casos se entiende que la única herramienta de desmercantilización o de compensación o corrección de las insuficiencias o disfunciones provocadas por el mercado está en los bienes públicos, en lo exigible como derecho ante los poderes públicos. La tercera es que en los cambios sociales que estamos viviendo, con procesos como el envejecimiento de la población, el mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, los nuevos procesos migratorios o la precarización del empleo, se están produciendo fuertes modificaciones en el ámbito relacional, con una positiva disminución del control social que promueve la autonomía personal pero con una correlativa fragilización o disolución de vínculos e identidades que aportan seguridad y protección. Además, en el contexto de la actual crisis financiera y económica, sentimos el peligro de que se vuelva a

convocar a la política al exclusivo servicio de la dinámica económica, sin atender a consideraciones de impacto y sostenibilidad ecológica y social de medidas e iniciativas que se valoran e impulsan únicamente por su utilidad a corto plazo en los mercados, subordinándose la agenda política a la de los agentes económicos más poderosos.

Desde mi punto de vista, por tanto, nuestra calidad de vida, bienestar e inclusión social dependen en buena medida de vínculos de confianza, apoyos informales, relaciones de reciprocidad que nos proporcionamos y construimos en el seno de nuestras familias, vecindarios, grupos, comunidades y redes naturales. Eso es lo que se intenta decir cuando se habla de la importancia clave de la integración relacional para la inclusión social, tanto en lo que tiene que ver con los vínculos fuertes como con los vínculos débiles con los más endogámicos y con los más abiertos... Sin olvidar que, parafraseando a Enrique Gil Calvo podemos decir que con el capital relacional pasa como con el colesterol, que hay del *bueno* y del *malo*. Dicho de otra manera, no todos los vínculos relacionales son buenos para la persona y para la sociedad, sin que podamos entrar en este momento en cuáles serían los criterios y los agentes que podrían discriminar lo bueno y lo malo en este ámbito.

El carácter formal u organizado permite diferenciar la que denominamos acción pro bienestar del apoyo natural de la familia o de iniciativas informales de la comunidad. Los efectos o consecuencias de la acción pro bienestar pueden parecer similares a los que se obtienen mediante el apoyo o actuación de un sistema familiar, un grupo de amistad o una dinámica comunitaria de participación o solidaridad. Sin embargo la acción pro bienestar, en sus diferentes ramas, va configurándose como tal en la medida, justamente, en que se va diferenciando del apoyo informal, en la

medida en la que va mostrando fehacientemente que aporta un *valor añadido* significativamente diferente del que entrega el soporte natural que tiene lugar en las familias y comunidades. Ello ocurre, seguramente, en la misma medida en que va tecnicizándose, va siendo soportada por el conocimiento y, al menos en buena medida, va profesionalizándose.

Sin embargo, resulta capital, a mi entender, la forma en que comprendemos y construimos la relación entre acción pro bienestar e integración relacional. Ahí puede darse un juego de suma negativa, pueden darse dinámicas de colonización, pueden ponerse barreras u obstáculos, pueden darse efectos destructivos... o, por el contrario, podemos encontrar sinergias, juegos de suma positiva, de potenciación recíproca... De hecho, cabe decir más, en la medida en que la acción formal pro bienestar no consiga activar la dimensión relacional, la implicación personal, difícilmente puede alcanzar sus objetivos. En buena medida no es posible disfrutar de bienes como la salud, la vivienda, la participación política sin una implicación personal y relacional en la coproducción de dichos bienes, por más que frecuentemente en nuestra sociedad hay agentes y agendas interesadas en velar esta dimensión de responsabilidad individual, familiar, comunitaria, social...

Integración relacional y servicios sociales

Yo diría que todas las ramas de la acción pro bienestar (sanidad, educación, garantía de ingresos, vivienda, empleo...) han de pensar cuál es su contribución no sólo al proceso global de inclusión social de las personas (o a la vida familiar, o a la gestión de la diversidad cultural, o a la igualdad de género... todas cuestiones transversales) sino, específicamente al de su integración relacional. Desde todas las ramas podemos facilitar o dificultar, valorizar o desvalorizar,

potenciar o desincentivar las dinámicas familiares, comunitarias, informales... No es difícil diferenciar entre políticas (de vivienda, educativa, laboral, de transporte u otras) que busquen favorecer la vida familiar y comunitaria y aquellas que la dificultan, que ayuden a construir o destruir vínculos informales, que faciliten o dificulten la convivencia hogareña y vecinal, que faciliten o dificulten la conciliación de la vida personal, familiar, laboral, comunitaria... Sin embargo, a mi entender, una de esas ramas, la de los servicios sociales, tiene una especial responsabilidad e impacto en lo que tiene que ver con los vínculos y dinámicas de carácter familiar y comunitario. Intentaré explicar por qué digo esto.

No cabe duda de que *algo se está moviendo* en este momento en los servicios sociales en España. La aprobación de la ley sobre autonomía y dependencia y la oleada de nuevas leyes de servicios sociales en diversas comunidades autónomas así parecen atestiguarlo. Posiblemente, sin embargo, quepan diferentes aproximaciones e interpretaciones en relación con el contexto en el que se da este fenómeno y las perspectivas que se abren al respecto.

Desde mi punto de vista el movimiento que se está dando en los servicios sociales tiene dos motores o lógicas complementarias. Por una parte está el motor o la lógica de la universalización entendida aquí como el proceso según el cual se comprende y se verifica que los servicios sociales pueden ser y han de ser para todo el mundo, es decir, que los servicios sociales se ocupan de necesidades que todas las personas tenemos o podemos tener en un momento dado. Por otra parte estaría el motor o la lógica de la clarificación, entendida aquí como el proceso en virtud del cual desde los servicios sociales se entiende que hay cuestiones de las que se han venido ocupando y

que estarían mejor tratadas si se abordasen desde otros ámbitos (como la sanidad, la educación, la vivienda, el empleo...).

Estaríamos hablando de un movimiento en el cual los servicios sociales entienden, por decirlo de forma sintética, que no son servicios que se ocupan de casi cualquier necesidad que se presente en unos determinados colectivos vulnerables, sino que esos colectivos habrían de ser atendidos desde todos los ámbitos y cada sistema o política se haría cargo de las necesidades o los bienes que le corresponden, también en el caso de personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

Ahora bien, en este movimiento los servicios sociales se ven, a mi entender, ante el reto de definir cuál es su finalidad, cuál es el tipo de necesidad al que responden, cuál es el bien que protegen o promueven. Yo me he permitido hacer una propuesta personal, que es la de considerar la *interacción humana* como el bien protegible, la finalidad específica, la necesidad de referencia para los servicios sociales. Definiendo la interacción humana como el ajuste dinámico entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios o relacionales en general.

Desde mi punto de vista, entendemos y ubicamos mejor lo que son los servicios sociales si notamos que lo que les interesa no es la autonomía personal (o dependencia funcional) como tal. Ni tampoco, como tal, la integración relacional (los vínculos familiares o comunitarios de carácter informal). Lo que interesa es el ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional en cada contexto y momento del ciclo y el proyecto vital de cada persona. De

hecho, si nos escoramos mucho por el lado de la autonomía personal, nos encontramos con la intervención sanitaria o educativa (claves para alcanzarla, mantenerla o recuperarla) y si nos vamos mucho por el lado de la integración comunitaria llegando a lo que llamaríamos *inclusión social*, nos encontramos fácilmente en el ámbito, entre otros, del empleo, la vivienda, la garantía de ingresos... Sin embargo, sin escorarse para ninguno de los lados, hay, estimamos, un ámbito propio y consistente, central para los servicios sociales, formulable en positivo y con sentido universal: el de la interacción humana.

A mi juicio este concepto permite rescatar y reubicar la corriente principal de lo que los servicios sociales han venido haciendo y hacen, han venido consiguiendo y siguen consiguiendo. Nos permite ubicar el tipo de consecuencias que desencadenan o deben desencadenar los servicios sociales. Y, por tanto, el valor añadido específico o diferencial de los servicios sociales, aquél por el que se justifica y legitima su existencia como rama diferenciada dentro de la acción pro bienestar. Entiendo que esta propuesta conceptual ofrece una tercera vía entre la opción de encapsular y la de abandonar a los mencionados colectivos vulnerables. Entiendo que esta propuesta permite situar adecuadamente la contribución de cada una de las políticas o sistemas verticales (empleo, vivienda, servicios sociales, sanidad, educación...) a las cuestiones transversales (inclusión social, igualdad de género, vida familiar, diversidad cultural...)

Si se acepta esta definición de la finalidad de los servicios sociales, si se admite que lo que sabemos hacer en los servicios sociales es brindar apoyos al servicio del ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional, podrá entenderse la especial contribución que los servicios sociales pueden hacer en relación con los vínculos informales, familiares y comunitarios, como componente

o dimensión clave en los procesos de inclusión social. Las relaciones de ayuda en las que consisten los servicios sociales contribuyen a la conservación, mejora, construcción o reconstrucción del capital relacional informal de las personas. No pueden sustituir a las propias relaciones informales pero pueden paliar las consecuencias de su ausencia o sus efectos negativos y potenciar el impacto y la sostenibilidad de sus beneficios.

Servicios sociales, enfoque comunitario, modelo mixto de bienestar e integración relacional

En las diferentes ramas de la acción pro bienestar (educación, vivienda, empleo, sanidad, servicios sociales...), como es natural, opera la empresa privada convencional que aspira a obtener un lucro dando respuestas a necesidades y demandas de las personas. Sin embargo, lo característico de una sociedad que pretende garantizar los derechos sociales es que en cada uno de esos ámbitos exista una política pública y un sistema público que se convierte en la herramienta clave mediante la cual los poderes públicos garantizan el ejercicio de tales derechos sociales.

Personalmente no tengo muchas dudas de que la existencia de estos sistemas públicos es la expresión más relevante de que, colectivamente, consideramos que nos importan y nos implican esas necesidades sociales a las que se da respuesta en cada ámbito. Y que para poder hablar de derechos sociales, verdaderamente exigibles y justiciables (exigibles incluso ante la justicia) tiene que haber una intervención proactiva en clave de responsabilidad pública en cada uno de esos ámbitos. Sin olvidar que, como decíamos, la dimensión relacional de estos derechos sociales hace que no puedan ser disfrutados sin la participación de sus titulares.

La intervención social que se realiza desde el ámbito de los servicios sociales y, en general, la acción pro bienestar ha ido destilando una serie de principios de actuación que, a mi entender, buscan activar las sinergias entre la intervención formal y las redes informales. Estaríamos hablando del enfoque comunitario que busca la flexibilidad y proximidad de los servicios, que promueve la autonomía de las personas, que intenta facilitar la conciliación de las diferentes facetas de la vida de las personas, que busca que la persona permanezca en su entorno originario o elegido, que promueve el mayor contacto comunitario para las personas usuarias de los servicios, que facilita la continuidad de los cuidados y la coordinación y sinergia entre sistemas, que se apoya en la gestión de caso para facilitar la atención integral a las personas...

Nos referimos al modelo que en inglés recibe el nombre de *community care* (atención comunitaria), cuyos orígenes podemos situar en el contexto anglosajón a finales de los años cincuenta del siglo pasado, como reacción y alternativa a la que se ha denominado atención institucionalizada, llevada adelante, usualmente mediante el internamiento de las personas usuarias en grandes centros. La literatura internacional arroja abundante evidencia comparada sobre el particular.

Los servicios de bienestar en general y los servicios sociales en particular, impulsados en buena medida desde la responsabilidad pública, son en parte congruentes con este enfoque pero también, en ocasiones, evolucionan en una línea contradictoria. Hay tendencias hacia la experimentación y desarrollo de servicios comunitarios flexibles pero también hay fuertes tendencias, por ejemplo, a servicios residenciales de gran tamaño desde los que es bien difícil rescatar y fortalecer los vínculos familiares y comentarios de las

personas, cuando éstos existen y son positivos. Hay apuestas claras por ejercer la responsabilidad pública en términos de prestación de servicios e intervención relacional, pero también hay retrocesos que sustituyen a éstas por el sucedáneo de la entrega de dinero (que tiene sentido dentro de la rama de garantía de ingresos pero sólo excepcionalmente, a mi entender, en las otras ramas).

Por otra parte, unos u otros modelos de intervención social o acción pro bienestar pueden verse favorecidos o dificultados por unos u otros modelos de gestión y modelos de gobernanza en los sistemas públicos de servicios sociales o, en general, en los sistemas públicos de protección social. Al respecto, en mi opinión, nos encontramos ante el reto de rescatar y potenciar desde los sistemas públicos de servicios sociales (y en otras ramas de la acción pro bienestar) la capacidad de autogestión que pueda ofrecer el mundo del tercer sector y la economía solidaria. O ante el reto de articular sistemas y modelos de participación ciudadana practicable y eficaz.

No se quiere decir que nuestra sociedad sea un hervidero de capacidad de autogestión, de capital relacional, de apoyo familiar, de desarrollo comunitario. Más bien que vivimos en una sociedad cambiante en la que todo ese mundo relacional está convulsionando y que los poderes públicos han de plantearse su responsabilidad en relación con ese capital relacional, lo mismo que se lo plantean en relación con el capital económico, el capital intelectual, el capital estructural... Evitando políticas que tiendan a mercantilizar los bienes relacionales, a confundir, una vez más, valor y precio. No es posible que el mensaje que se da a los ciudadanas y ciudadanos desde los poderes públicos es que lo mejor que saben hacer con el dinero de sus impuestos es devolvérselo de nuevo como dinero, sin aportar apenas valor añadido en términos de prestación de servicios,

intervención comunitaria, estructuras públicas, espacios compartidos...

La gestión del conocimiento y, específicamente, la investigación, desarrollo e innovación en política social debe ayudarnos, a mi entender, a construir nuevas propuestas operativas y aplicables en el territorio y en el espacio microsocial que potencien las sinergias entre las tramas relacionales y las intervenciones públicas, que permitan rescatar, visibilizar y desarrollar los recursos naturales y los vínculos relacionales presentes o generables en las redes familiares y comunitarias. Creo que ahí nos jugamos en buena medida el rostro humano y la sostenibilidad futura de nuestros sistemas de bienestar.

Bilbao, 15 de abril de 2009