

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativas

La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención

Anabel Moriña Díez

Anabel Moriña Díez

Es profesora del Departamento de Didáctica y Organización Educativa en la Universidad de Sevilla. En la actualidad participa en las investigaciones La construcción del proceso de exclusión social en jóvenes: guía para la detección y evaluación de procesos de exclusión (MEC, I+D+i, 2004-07, Dir. Ángeles Parrilla) y Proyecto PAC: Programa didáctico inclusivo para atender en el aula al alumnado con necesidades educativas diversas. Una investigación evaluativa (MEC, I+D+i, 2006-09, Dir. Pere Pujolás). Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Glasgow, Western Australia, Syracuse, Columbia y en el University College de Dublín, y ha publicado diversos trabajos sobre formación permanente del profesorado y educación inclusiva y sobre innovación educativa y procesos de exclusión social, en especial los relacionados con mujeres y jóvenes.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Anabel Moriña Díez

ISBN: 978-84-96653-54-2

Depósito Legal: M-19452-2007

Índice

1	Introducción	5
2	Avances y retrocesos sociales	8
3	La construcción del concepto de exclusión social: ¿una cuestión de derechos fundamentales?	11
3.1	La exclusión es estructural	13
3.2	La exclusión es multidimensional	13
3.3	La exclusión es un proceso	14
3.4	La exclusión es relativa	15
3.5	La exclusión puede ser transitoria o permanente	15
3.6	La exclusión es una cuestión política	15
4	¿Cuáles son los colectivos en situación o riesgo de exclusión social?: algunos datos estadísticos	17
5	¿Dónde y cómo se genera la exclusión?: factores de exclusión social	19
5.1	Ámbitos y factores de exclusión social	19
5.2	Análisis de algunos factores generadores de exclusión social en la Unión Europea	21
6	Políticas de inclusión social en la Unión Europea: un marco de referencia	26
7	Propuestas de mejora para prevenir la exclusión social	31
7.1	Invertir en investigación como una respuesta de largo alcance	31
7.2	Planificar una formación sobre exclusión social para todos	33
7.3	Diseñar y poner en marcha proyectos de intervención integrales	33
7.4	Prever políticas públicas de lucha contra la exclusión social	35
7.5	Elaborar y unificar indicadores sobre exclusión social	37
7.6	Crear un observatorio nacional para luchar contra la exclusión social	39
8	Bibliografía	41

Siglas y acrónimos

Eurostat	Oficina Estadística de la Comisión Europea
FAO	Organización de las Naciones para la Agricultura y la Alimentación
IDH	Índice de desarrollo humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones para el Desarrollo
RAI	Renta Activa de Inserción
REA	Régimen Especial Agrario
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

“La era de la globalización se ha caracterizado por enormes avances en el campo de la tecnología, el comercio y las inversiones, así como un impresionante aumento de la prosperidad”
(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, 2005:21)

La globalización es un proceso complejo que tiene no sólo un componente económico, sino también social, político o institucional, tecnológico y medio ambiental. Es incuestionable que este proceso ha supuesto un considerable desarrollo en sus diversas vertientes (crecimiento económico, desarrollo de la innovación tecnológica, etc.) que ha afectado a distintos países y grupos sociales; aunque también es cierto que no todo el mundo, ni todos los países, se han beneficiado y han participado por igual de esos avances. Existen importantes sectores de la población que se han quedado al margen del llamado “Estado de bienestar”. Es más, se podría decir que cada vez son mayores las desigualdades y las distancias que separan a unos países de otros, a unas personas de otras.

Los datos estadísticos sobre la pobreza en el mundo dan muestra del incremento de las desigualdades interpersonales e interrelacionales. No sólo hay un mayor número de personas que se ven afectadas por estos procesos de desequilibrios y asimetrías, sino que también hay un incremento de la intensidad de las carencias de bastantes personas. Por ejemplo, en el Informe sobre Desarrollo Humano de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 2005 se destaca que cuatro de cada cinco seres humanos sufren procesos de desigualdad.

En este sentido, Kofi Annan, el entonces secretario general de la ONU, en su discurso anual de 2005 ante las Naciones Unidas, reconoció que la pobreza es el desafío más grave para los derechos humanos en el mundo, tanto si se mide por el número de personas afectadas (alrededor de mil millones de personas viven con un dólar al día, lo que se traduce en que uno de cada seis seres humanos vive por debajo del umbral de la pobreza) como por el efecto acumulado sobre toda una gama de derechos humanos. En general, se debe reconocer que, aunque la riqueza ha aumentado, cada vez está peor distribuida y recae en menos personas.

El siguiente fragmento, extraído del Informe de la ONU de 2005 sobre la situación social del mundo, ilustra esta situación:

“El 80% del producto interno bruto mundial pertenece a los 1.000 millones de personas que viven en el mundo desarrollado, el 20% restante se reparte entre los 5.000 millones de personas que viven en los países en desarrollo. Mientras no se resuelva este dilema de la desigualdad, seguirá siendo difícil alcanzar la justicia social y unas mejores condiciones de vida para todas las personas, y todas las comunidades, los países y regiones seguirán siendo vulnerables a los trastornos sociales, políticos y económicos”
(ONU, 2005:11)

El fenómeno de la pobreza no sólo se debe vincular a la pobreza económica –a pesar de que ésta constituye un aspecto sustancial en su generación–, sino que es necesario contemplar también otras dimensiones como la dificultad de acceso al empleo, el abandono prematuro de los sistemas educativos, la carencia de una vivienda, etc.

En el caso de España, alrededor de ocho millones y medio de ciudadanos viven en la pobreza (con ingresos por debajo del 60% de la media). Más de tres millones de personas carecen de empleo, de las cuales alrededor de un millón y medio sufre desempleo de larga duración. Hay veintidós mil personas sin techo y casi sesenta mil ciudadanos están recluidos en centros penitenciarios. Unos cuatrocientos mil hogares se caracterizan por ser infraviviendas, no reuniendo las condiciones necesarias para su habitabilidad (carecen de agua caliente, no tienen luz suficiente, etc.). Y así podríamos continuar cuantificando, con otra serie de cifras, las estadísticas de las desigualdades.

Según estos datos, no es de extrañar que entre los objetivos que se marcan los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas para el año 2015 figuren la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, el logro de la enseñanza primaria universal o la igualdad de los géneros. Estos mismos objetivos también están presentes entre las líneas estratégicas de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Banco Mundial. Asimismo, la Unión Europea y la mayoría de sus Estados miembros han adoptado el concepto de “exclusión social” en sus políticas públicas. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, por ejemplo, incluyeron un compromiso para combatir ésta. Además, el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, reconoció la lucha contra la exclusión y la pobreza como el elemento impulsor del progreso económico y desarrollo del empleo. El encuentro de Lisboa, en concreto, adoptó la promoción de la cohesión social y la inclusión como un objetivo estratégico de la Unión Europea (Unión Europea, 2000). Más recientemente, se ha propuesto que el 2007 sea considerado el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos.

En definitiva, existe un cierto acuerdo en que la lucha contra la exclusión social, entendida ésta como la imposibilidad o incapacidad de ejercer distintos derechos (derecho al empleo,

a la educación, a la cultura, a la salud, a la vivienda, etc.), se ha convertido en uno de los principales retos de las sociedades occidentales.

Por ello, este trabajo, organizado en dos partes, gira en torno al tema de la exclusión social. En la primera parte se realiza una revisión teórica de los principales cambios sociales que han afectado o que han influido en los procesos de exclusión. Se aborda, además, la conceptualización de estos procesos. También en esta primera parte, se ofrecen datos de los colectivos que en España son vulnerables a estos procesos, se identifican cuáles son los factores que generan situaciones de exclusión y, por último, se analizan las políticas de inclusión social diseñadas por los diversos países de la Unión Europea. La segunda parte del trabajo se centra en propuestas de mejora –como el desarrollo de la investigación o la implementación de proyectos de actuación integrales– que pueden contribuir a prevenir la exclusión social.

Avances y retrocesos sociales

La explicación de la magnitud y la estructura de la exclusión puede relacionarse con una serie de cambios sociales que suceden desde hace algunos años. Estas transformaciones tienen que ver con la dualización de la sociedad, con la diversidad de la población, con los cambios demográficos, etc. Veamos a continuación cuáles son algunos de estos cambios sociales:

- **Una sociedad sectorizada**

Al hablar de exclusión, existe un cierto acuerdo en utilizar el binomio “dentro-fuera”, es decir, se puede diferenciar entre personas que están dentro de la sociedad y, por ello, pertenecen y participan en ésta, y personas que están fuera, que no pertenecen ni participan en los procesos sociales y, por tanto, están excluidas. Desde este planteamiento, la sociedad se percibe a través de una imagen en la que existe un sector de la población que está “integrado” y otro “excluido”.

La estructura y la organización social han generado una dinámica de exclusión que afecta a todos los ámbitos y escalas: la división norte-sur, centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo, trabajo-paro, hombre-mujer, etc.

Esta situación está generando un proceso de dualización social por el que, mientras unas personas tienen garantizadas unas condiciones de vida relativamente confortables y gozan de ciertos privilegios (servicios públicos, vivienda, empleo, etc.), otras no tienen la posibilidad, o tienen dificultades, para satisfacer sus necesidades sociales más básicas.

En lugar de “sociedad dual”, hay quienes prefieren utilizar la expresión de “la sociedad de los tres tercios”. Desde este planteamiento, la sociedad está dividida en tres sectores:

- Primer tercio: el primer sector lo ocupa la clase social dominante, tanto económica como política, principal beneficiaria de los logros del sistema.

- Segundo tercio: este sector corresponde a las clases medias, a los trabajadores asalariados bien cualificados y con puestos de trabajo seguros que consiguen participar de las ventajas de una economía creciente.
- Tercer tercio: el último sector de la sociedad corresponde a una población en aumento, entre la que se encuentran, además de los pobres endémicos –atrapados ya en el círculo vicioso de la pobreza–, la población activa en paro de larga duración, los que carecen de subsidio por desempleo, los jóvenes sin trabajo, muchos pensionistas y jubilados, etc.

• Una sociedad diversa

Otra nota característica de la sociedad actual es que la población es diversa; no existe un ciudadano tipo, sino que cada vez es más común la convivencia, en un mismo espacio, de personas de diferente origen social, cultural o étnico, de distinta opción religiosa, etc.

• Una sociedad sin pleno empleo

El pleno empleo es una realidad cada vez menos frecuente en las sociedades occidentales. La economía postindustrial ha provocado unas estadísticas de desempleo alarmantes. Además, un porcentaje importante de parados de larga duración sufre una situación de precariedad en sus condiciones laborales (horarios de trabajo no conciliables con la vida familiar, retribuciones económicas inferiores a la media, alta temporalidad en el empleo, etc.).

En materia de desempleo sobresale, asimismo, una serie de colectivos: mujeres, jóvenes, mayores de 45 años, discapacitados, etc. Estos grupos son vulnerables y están más expuestos a sus efectos.

• Estructuras familiares diversas

No existe una única estructura familiar; en la actualidad hay una pluralidad de formas de convivencia, de formas de constituir una familia. Los hogares monoparentales, las familias extensas (en un mismo espacio conviven varias familias) o los hogares mixtos (con padres adoptivos o familias de acogida) son cada vez más frecuentes.

• Cambios demográficos y sus efectos sociales

El análisis de las variaciones en la mortalidad, en la natalidad y en las migraciones es fundamental para comprender los cambios demográficos que están aconteciendo actualmente. Es evidente que los ciclos vitales están transformándose. En los últimos años ha habido un brusco descenso de la natalidad y un incremento de la población anciana; España, después de Suecia, es el país de la UE con una mayor esperanza de vida (77,2 años en 2004), y la Oficina Estadística Europea (Eurostat) ha publicado, en marzo de 2007, que

España será el país de la UE con mayor población envejecida en el año 2050. A esto hay que añadir que la inmigración se ha convertido en un fenómeno en aumento, desde 1995 en el caso concreto de España.

No se puede negar que la llegada de personas inmigrantes ha mejorado el factor demográfico en los años en los que han aparecido desequilibrios y que ha supuesto un cierto respiro para problemas sociales tan importantes como la baja natalidad, el futuro sistema de pensiones o el desarrollo económico (sobre todo en sectores como el agrario, la construcción y los servicios). No obstante, la mayoría de los países se enfrenta con notables carencias en sus políticas de inmigración: un importante número de inmigrantes, provenientes principalmente de países pobres, padece condiciones precarias –tanto legales, como económicas o sanitarias– y, a diario, resulta patente, en determinados casos, la cuestionable eficacia de las políticas de lucha contra la inmigración ilegal.

- **Un “Estado del bienestar” menos inclusivo**

Un último cambio a tener en cuenta en este apartado es el diseño y aplicación del “Estado del bienestar”. En este sentido, se están apreciando ciertas fragmentaciones de éste en determinados países. La exclusión de la Seguridad Social de determinados grupos, el fracaso de los sistemas educativos o el carácter segregador del mercado del suelo, son ejemplos de cómo las políticas clásicas del “Estado del bienestar” no atraviesan por sus mejores momentos.

La construcción del concepto de exclusión social: ¿una cuestión de derechos fundamentales?

“En los extremos, algunos niños y niñas excluidos se transforman en invisibles, cuando se les deniegan sus derechos, cuando pasan completamente desapercibidos en sus comunidades, cuando no pueden acudir a la escuela o cuando están lejos del alcance de las autoridades debido a su ausencia en las estadísticas, en las políticas y en los programas”
(Unicef, 2005:7)

La invisibilidad es un atributo que con frecuencia suele asociarse a personas en situación o riesgo de exclusión. Ciertos grupos de ciudadanos pasan desapercibidos en sus comunidades, no teniendo acceso –o, si lo tienen, no en igualdad de condiciones– a derechos tan fundamentales como el empleo, la educación, la sanidad o la protección social. Pero no hay que olvidar que otras veces ocurre todo lo contrario, en determinados momentos hay colectivos que experimentan una considerable hipervisibilidad. El rechazo que, a veces, sufren algunos colectivos les hace ser objeto de todas las miradas y todas las sospechas. Así, por ejemplo, los inmigrantes se tienen que enfrentar a todo tipo de obstáculos para conseguir algo tan sencillo como puede ser alquilar una vivienda.

Un importante número de autores parece coincidir en que el libro *Les exclus* (Lenoir, 1974) ha supuesto un hito en el origen del concepto de exclusión. Es en Francia, precisamente, donde surge originariamente este concepto para referirse a grupos de personas consideradas “problemas sociales”.

En algunos contextos, hay una cierta tendencia a utilizar indistintamente los conceptos de pobreza y exclusión social. Pero no son lo mismo. Mientras el primero se refiere a un estado por el que determinadas personas sufren privación material, el segundo es un proceso en el que influyen variables de tipo económico, social, laboral, personal, etc. En este sentido, Unicef (2005) reconoce que existe un acuerdo generalizado sobre el carácter multidimensional de la exclusión social, que incluye privación, entre otros, de derechos económicos, so-

ciales o políticos. Exclusión social, por tanto, es un concepto mucho más amplio que pobreza (Subirats *et al.*, 2004).

La exclusión, por otro lado, no puede ser definida sin hacer referencia al concepto de inclusión (Karsz, 2000), pues ambos conceptos forman parte de un continuo indisociable en el que intervienen variables de carácter laboral, económico, social, familiar, etc. Los dos son conceptos opuestos que se van construyendo y reconstruyendo socialmente. En concreto, son las prácticas, actitudes y políticas del contexto social las que generan las barreras o las ayudas que obstaculizan o favorecen el acceso y la participación en los ámbitos educativos, sociales, económicos, etc. Este continuo, en el que en un extremo del eje se podría situar la exclusión y en el otro la inclusión, hace pensar en itinerarios múltiples en el proceso de exclusión. No existe una única forma de exclusión, sino que puede hablarse de diversos grados que pueden conducir a vivencias personales e historias sociales diferentes. La exclusión, así, puede ser completa o parcial, permanente o transitoria.

Los márgenes de la exclusión son cada vez más difusos y aparecen nuevos excluidos que, aparentemente, viven en condiciones normales de bienestar (poseen un empleo, una vivienda, han recibido una formación), pero que pueden padecer, por ejemplo, situaciones de aislamiento y exclusión debido a la ausencia de redes sociales o familiares.

Autores como Castel (2004) han establecido una tipología de exclusión que diferencia tres tipos de prácticas:

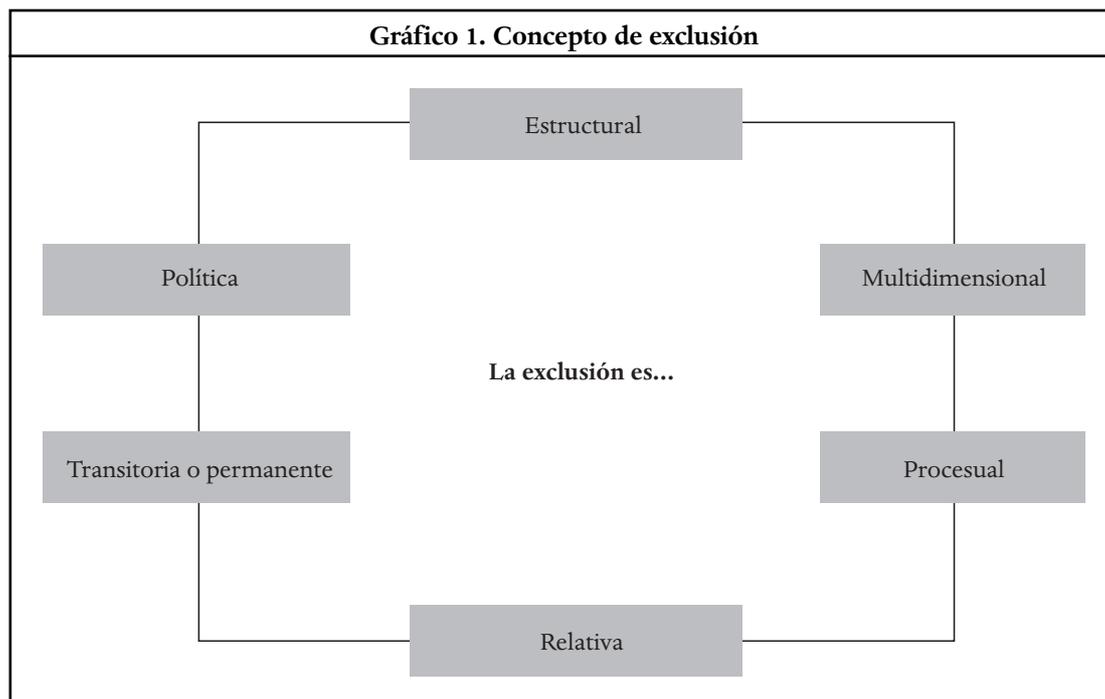
- Una primera forma de exclusión se realiza mediante una separación completa de la comunidad: por la deportación (caso de los judíos), por el destierro (expulsión del territorio) o por la matanza (de herejes, criminales, etc.). Puede servir de ejemplo el pueblo saharauí, que lleva sufriendo destierro desde hace décadas.
- Un segundo conjunto de prácticas de exclusión consiste en construir espacios cerrados en el seno de una comunidad, pero separados de ésta. Las cárceles, reformatorios y centros de educación especial ilustran este tipo de prácticas.
- Un último tipo de exclusión es privar a determinadas personas y colectivos de ciertos derechos básicos y de su participación en el entramado social.

Estos tres tipos de exclusión están presentes en la sociedad actual, aunque el último es el más frecuente. Este, precisamente, coincide con el concepto de exclusión social que se plantea en este trabajo. La exclusión se entiende como la negación de derechos fundamentales y puede ser definida en los siguientes términos:

“Excluido es quedar fuera de... una persona, un colectivo, un sector, un territorio, está excluido si no pertenece a... no se beneficia de un sistema o espacio social, político, cultural, económico”
(Bell Adell, 2002:3)

La exclusión implica que ciertos ciudadanos no sean considerados miembros de pleno derecho de la sociedad. En definitiva, hablar de exclusión social es considerar la distancia que hay en el cuerpo social entre las personas que participan en una dinámica social y las personas que quedan fuera, que son rechazadas hacia sus márgenes.

A continuación, se va a analizar el concepto de exclusión teniendo en cuenta seis aspectos que perfilan su significado (Gráfico 1).



Fuente: Elaboración propia

3.1 La exclusión es estructural

Las causas de la exclusión no aparecen por azar ni son coyunturales, son claramente estructurales (Tezanos, 2001; Witcher, 2003). La exclusión social, por tanto, es el resultado de una determinada estructura social, política, cultural y económica. La propia organización social, directa o indirectamente, es la que genera “poblaciones sobrantes”.

Las instituciones económicas, educativas o eclesiásticas pueden ser las causantes de la exclusión social. Cuanto más selectivas son las instituciones de una sociedad, mayores son las posibilidades de que haya colectivos en situación o riesgo de sufrir exclusión.

3.2 La exclusión es multidimensional

La exclusión es un fenómeno multidimensional que depende de los recursos personales y sociales disponibles (Atkinson, 1998; Kronauer, 1998; Tezanos, 2001). Supone la interacción

de diversos factores de riesgo que marcan los itinerarios de las personas. Aunque pueda manifestarse a través de un solo factor o éste sea el dominante, normalmente un proceso de exclusión se debe a la conjunción de diversos factores. Para explicar esta idea, Malgesini y García (2000) ponen el ejemplo de una mujer soltera con cargas familiares. Esta variable no es de por sí suficiente para producir un proceso de exclusión si va acompañada de un empleo fijo y bien remunerado y de una red social fuerte. Con relación a este planteamiento, resulta comprensible la idea de que cuantas más dimensiones abarque la exclusión de una persona mayor será el grado de desventajas que sufra y, por ello, es tan importante conocer las dimensiones y factores que amplían o disminuyen la vulnerabilidad de las personas.

De acuerdo con Estivill (2003), los factores más destacados de los procesos de exclusión son variados: orígenes familiares; baja, nula o mala escolarización; escasa o poca formación profesional; ausencia de trabajo, trabajo precario o estacional; alimentación deficiente; bajos ingresos; vivienda insalubre o en mal estado; salud deficitaria y enfermedades crónicas; falta de prestaciones sociales y de acceso a los servicios públicos, etc.

3.3 La exclusión es un proceso

La exclusión es un proceso y no un estado (Atkinson, 1998; Estivill, 2003; Subirats *et al.*, 2004). No puede entenderse como una condición estática e inmutable en el tiempo, ni se puede hablar de exclusión en términos binarios (se está o no se está excluido). Existen diferentes grados de exclusión y trayectorias que pueden conducir a vivencias sociales diferentes. Las personas pasan por un itinerario que tiene un inicio y un final y en el que atraviesan por diversas fases. Para Estivill (2003), estas etapas van desde el inicio del proceso de exclusión a su cronificación. En esta última fase las barreras son tan altas y significativas que es casi imposible escapar del proceso. Con el objeto de llevar a cabo una adecuada intervención, es necesario conocer en qué estadio del recorrido se encuentra la persona.

La idea de proceso también aparece entre los resultados del estudio realizado por Parrilla *et al.* (2006). La exclusión, según esta autora y su equipo de investigación, se entiende como un proceso que se va forjando a través de un itinerario en el que se suele pasar por fases distintas y en el que hay avances y retrocesos, rupturas y cambios de ritmo.

Castel (1997) organiza el espacio social en torno a tres zonas:

- Integración: en esta zona se pueden situar aquellas personas que tienen un trabajo regular y círculos sociales y familiares bastante fuertes.
- Vulnerabilidad: las personas que están incluidas en la zona de vulnerabilidad suelen tener un trabajo precario y situaciones relacionales inestables.
- Exclusión: en esta zona las personas carecen de trabajo y las redes sociales y familiares son inexistentes.

Respecto a la clasificación del espacio social que hace Castel (1997), es conveniente resaltar que el hecho de que las personas se encuentren en una de estas tres zonas no garantiza que,

en un momento determinado, diferentes condicionantes o circunstancias provoquen que pasen a cualquiera de las otras dos zonas.

3.4 La exclusión es relativa

Atkinson (1998) hace referencia a que la exclusión social supone la exclusión de las personas de una sociedad concreta. Según este autor, para juzgar si una persona está excluida o no, hay que contemplar a la persona en relación con el contexto de la sociedad en la que vive. A este respecto, existe un cierto acuerdo en que la manifestación de la exclusión social es diversa y que el concepto de exclusión social puede variar de un país a otro.

Sólo puede considerarse que una persona está excluida si se comparan las circunstancias de algunos individuos, grupos y comunidades en relación con otros en un lugar y tiempo determinados (Unicef, 2005).

El hecho de que la exclusión sea relativa supone que no puede considerarse a una persona excluida con carácter definitivo, ni de forma permanente, sino que, por el contrario, son ciertas circunstancias cambiantes –en función de las condiciones y oportunidades que le ofrezca el contexto social, económico, laboral, familiar, etc.– las que determinan que se considere que, en un momento concreto de su vida, una persona sufre exclusión social.

3.5 La exclusión puede ser transitoria o permanente

El “círculo vicioso de la exclusión” provoca efectos sociales que atrapan a las personas en procesos de exclusión. Para estas personas cada vez es más difícil romper el círculo. La interdependencia de factores causantes de una situación de exclusión se acumula y se transmite de una generación a otra. Así, en el caso de hogares con serias dificultades económicas, viviendo bajo el umbral de la pobreza, a los hijos les resulta más difícil salir de la marginación y precariedad en la que han vivido desde la infancia. Se endurecen las barreras que imposibilitan o hacen muy difícil la movilidad social hacia otros sectores sociales.

Se podría decir que la exclusión, dentro de este círculo vicioso, se convierte en un proceso permanente, del cual resulta muy difícil salir. Pero la exclusión también puede ser sobrevenida y circunstancial, tratándose de un fenómeno transitorio. No es un proceso, por tanto, irreversible, sino que, en función de las condiciones y oportunidades del contexto social, económico, formativo o laboral en el que se encuentre una persona en un momento concreto, puede tener un carácter transformable.

3.6. La exclusión es una cuestión política

Finalmente, puesto que la exclusión social es estructural, es posible abordarla de forma estratégica, a través de políticas que promuevan prácticas de inclusión.

En la mayoría de las ocasiones, la exclusión social es el resultado de políticas ineficaces y las personas excluidas son víctimas del sistema. Por lo tanto, a partir de actuaciones integrales que repercutan en los diferentes ámbitos (laboral, formativo, económico, social, etc.) y en los múltiples colectivos, se puede reducir la cantidad e intensidad de las vulnerabilidades y mejorar los procesos de exclusión.

¿Cuáles son los colectivos en situación o riesgo de exclusión social?: algunos datos estadísticos

En España, los colectivos más vulnerables a la exclusión social, de acuerdo a los tres Planes Nacionales de Inclusión Social –elaborados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS, 2001, 2003 y 2005)–, son doce: personas mayores, personas con discapacidad, infancia y familias en situación o riesgo de exclusión, personas drogodependientes, enfermos de sida, población inmigrante, solicitantes de asilo, población reclusa, colectivo gitano, mujeres en situación o riesgo de exclusión y personas sin hogar.

En primer lugar, un rasgo que caracteriza a la sociedad española es la tendencia al envejecimiento de la población. En 2005, la población mayor de 65 años ascendía a más de siete millones, el 16,8% de la población total. Este sector de la población es muy vulnerable, ya que está especialmente expuesto a circunstancias como el aislamiento o la dependencia (por ejemplo, en 2004 la tasa de dependencia de personas mayores de 65 años se situaba en el 24,5% y la de mayores de 80 años en el 6%).

En cuanto a las personas con discapacidad, el número de individuos con un grado de minusvalía igual o superior al 33% es de 2.052.539 (4,7%). La discapacidad física, psíquica y/o sensorial convierte a las personas discapacitadas en un grupo de especial riesgo. Como dato ilustrativo puede servir el número de desempleados entre el colectivo de discapacitados: el 15,3% de personas con discapacidad está en desempleo, lo que supone un 4,3% más que la población sin discapacidad.

La infancia en situación o riesgo de exclusión es otro colectivo con una alta presencia en España. El número de niños y niñas (menores de 16 años) que viven en situación de pobreza es de 122.431. Es decir, el 18,5% del total de menores vive en hogares con ingresos inferiores al umbral de riesgo de pobreza.

Respecto a las familias en situación o riesgo de exclusión, cabe señalar cómo ha aumentado el número de hogares monoparentales. En concreto, en el año 2004 esta cifra era de 325.800 hogares (0,8%).

El de las personas drogodependientes es otro colectivo vulnerable a la exclusión social. Entre los datos más significativos, se aprecia el aumento de la edad media del inicio del consumo. En España hay 425.000 personas dependientes (1%), desde heroinómanos y cocainómanos hasta politoxicómanos. Por otro lado, los enfermos de sida, si se tiene en cuenta el total acumulado desde 1981, ascienden a 69.799 (0,2%). Aunque esta cifra no deja de ser alarmante, el porcentaje de personas con sida está disminuyendo en los últimos años.

La población inmigrante que residía en España de forma legal en 2004 era de 1.977.291 (8,3%), algo más del 4% de la población total de España en ese momento. Hay que tener en cuenta que, en muchas ocasiones, el proceso migratorio está ligado a condiciones precarias que afectan al estado de salud, al empleo, a la vivienda, etc.

Otro colectivo contemplado en los Planes de Acción para la Inclusión Social es el de solicitantes de asilo y refugiados. Según datos oficiales, el número de personas que ha solicitado asilo en España es de 5.918 (0,013%).

La población reclusa era de 59.375 personas (0,14%) en 2004, con un aumento de 3.279 presos respecto al año anterior.

Entre 600.000 y 650.000 ciudadanos españoles son gitanos (alrededor del 1,5%). Un número significativo de ellos se encuentra en situación de exclusión social, con serias dificultades para acceder a una vivienda, una alta tasa de desempleo, altos niveles de abandono prematuro del sistema educativo, etc.

Otro colectivo de actuación preferente para el Gobierno español es el de mujeres en situación o riesgo de exclusión, expresado principalmente a través de la violencia de género. Como dato estadístico, cabe mencionar que 57.527 mujeres (0,13%) denunciaron por malos tratos a sus ex parejas en el año 2004. En ese mismo año, 72 mujeres fueron víctimas de violencia doméstica.

Por último, cabe destacar que en España hay casi 22.000 personas sin hogar (0,09%). Las medidas que se contemplan respecto a este colectivo, con graves problemas de exclusión social, son principalmente asistenciales (como albergues o comedores sociales), al considerarse que se trata de personas atrapadas en el proceso de exclusión social y que difícilmente pueden salir de él.

Otros colectivos que no aparecen en estos tres Planes de Acción de Inclusión Social, pero que consideramos que igualmente pueden ser vulnerables a la exclusión, son: los habitantes de barrios degradados, las personas que ejercen profesiones estigmatizadas (como la prostitución), los parados de larga duración, etc.

Para finalizar con este apartado, habría que matizar que, a pesar de que se considere que los colectivos anteriormente mencionados son los que están más expuestos a sufrir procesos de exclusión, hay que ser precavido a la hora de encasillar a las personas y considerar que están "excluidas socialmente" *per se* por pertenecer a uno de estos grupos. En este sentido, son las personas las que pueden estar en esa situación, pero no la totalidad de un colectivo.

¿Dónde y cómo se genera la exclusión?: factores de exclusión social

Un número significativo de autores ha tratado de perfilar cuáles son los posibles factores que generan exclusión social. Existe un cierto acuerdo en que la exclusión laboral, económica, formativa y social se encuentra entre los principales factores que pueden originar exclusión (Brandolini y D'Alessio, 1998; Jiménez *et al.*, 2003; Kronauer, 1998; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001; Malgesini y García, 2000; Subirats *et al.*, 2004; Tezanos, 2001). Junto a estos factores, aunque no siempre, en los trabajos revisados aparecen otros como la vivienda, el espacio, la política y la salud. Por último, los factores personales (como edad, género, etc.) son los que aparecen con menor frecuencia entre las fuentes consultadas (Malgesini y García, 2000; Parrilla *et al.*, 2006; Tezanos, 2001, etc.). Estos últimos deben entenderse como factores transversales al resto.

Este apartado tiene dos secciones. La primera se centra en identificar cuáles son los factores que pueden generar exclusión social. La segunda gira en torno al análisis comparativo de algunos de estos factores en los distintos países de la Unión Europea.

5.1 Ámbitos y factores de exclusión social

A partir de la revisión y el análisis de distintos trabajos (Malgesini y García, 2000; Subirats *et al.*, 2004; Tezanos, 2001, etc.), pretendemos elaborar un sistema de factores, que es el que aparece en la Tabla 1. Un sistema de factores de exclusión social puede resultar útil para perfilar cuáles son las variables que intervienen en el proceso de exclusión, medir la realidad social y ofrecer una panorámica de la exclusión social. Asimismo, es posible que ayude a proponer políticas de inclusión en los ámbitos y factores que se establezcan como prioritarios. Y, además, resulta útil para evaluar el verdadero impacto de estas políticas sobre la sociedad actual.

La información de la Tabla 1 muestra cómo la exclusión social puede ser analizada a través de datos objetivos y cuantitativos, que en la mayoría de las ocasiones se pueden obtener de

Tabla 1. Factores de exclusión

Ámbitos	Factores
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos por debajo de la línea de pobreza (pobreza económica)⁽¹⁾ • Dificultades financieras (retraso en el pago de servicios básicos del hogar, desahucios por impago, incapacidad de ahorro) • Dependencia de prestaciones sociales (pensiones y subsidios contributivos y asistenciales, medidas de protección –como las RAI–)⁽²⁾ • Sin protección social, careciendo de ingresos • Percepción de la propia situación económica
Laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo (sufrir desempleo endémico, de muy larga duración) • Subempleo y precariedad laboral (por ejemplo, no cotizar a la seguridad social, remuneración muy baja, alta temporalidad) • Ausencia de cualificación profesional • Extranjeros sin permiso de trabajo o residencia
Formativo-educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de la propia situación laboral • No estar escolarizado y sin acceso a la educación obligatoria • Malos resultados (analfabetismo, trayectoria de fracaso escolar, bajo nivel de cualificación, abandono prematuro del sistema educativo) • Formación ocupacional y continua insuficiente o inexistente • Percepción de la propia situación formativa
Sanitario	<ul style="list-style-type: none"> • No tener acceso al sistema sanitario • Acceso deficitario a los sistemas sanitarios • Malos resultados (enfermedades graves, desnutrición) • Esperanza de vida al nacer • Adicciones y enfermedades relacionadas con estas • Enfermedades infecciosas • Trastorno mental, enfermedades crónicas que provocan dependencia • Percepción del propio estado de salud
Social (redes sociales familiares)	<ul style="list-style-type: none"> • Familias en situación de riesgo (monoparentalidad, familias mixtas, etc.) • Familias con problemas de desestructuración o relación convivencial deteriorada (malos tratos, abusos, etc.) • Escasez o debilidad de redes familiares (soledad, aislamiento, etc.) • Percepción de la propia situación familiar
Social (redes sociales comunitarias)	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez o debilidad de redes sociales • Aislamiento • Rechazo o estigmatización social • Percepción de la propia situación social
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda (personas sin techo, sin vivienda propia, vivienda deteriorada o con carencias graves en el equipamiento, malas condiciones de habitabilidad –como hacinamiento–, etc.) • Barrio deteriorado económica y socialmente (espacio urbano degradado, con deficiencias y carencias básicas). Estigmatización del territorio • Área o región al margen del dinamismo económico y social del resto de las regiones • Percepción de la propia situación ambiental
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema legal que establece diferencias en el disfrute de derechos entre autóctonos y extranjeros • Limitaciones en el acceso a los servicios públicos por discriminación o por desconocimiento de los recursos • Limitaciones en la participación política y social • No tener acceso o acceso restringido a la ciudadanía • Privación de derechos por proceso penal • Percepción de la propia situación institucional
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Dependientes de variables de: <ul style="list-style-type: none"> – Género femenino como factor potenciador de la exclusión – Grupo étnico o cultural minoritario: dificultades por la condición de extranjeros extracomunitarios, pertenencia a minorías étnicas, pertenencia a grupos de “rechazo” – Edad: mayor riesgo en personas mayores o jóvenes
<p>⁽¹⁾ De acuerdo con la Unión Europea, se consideran pobres a todas aquellas familias y personas que se sitúan económicamente por debajo del umbral del 50% de la renta media disponible en el conjunto del Estado.</p> <p>⁽²⁾ Las RAI son rentas activas de inserción. El objetivo del Programa de renta activa de inserción, regulado por el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Dichos colectivos son los desempleados mayores de 45 años, los emigrantes retornados, las personas con discapacidad y las víctimas de violencia de género. Este programa combina la percepción de una renta (equivalente al 80% del salario mínimo interprofesional) con la búsqueda activa de empleo.</p>	

Fuente: Elaboración propia

estadísticas elaboradas anualmente por las instituciones públicas. Al mismo tiempo, otros factores, como por ejemplo el rechazo o la estigmatización, creemos que difícilmente pueden ser analizados a través de estas estadísticas. Este es un factor más cualitativo que requiere otro tipo de técnicas (entrevistas, biogramas, etc.) para poder obtener información sobre él.

En definitiva, para comprender el proceso de exclusión es necesario tener en cuenta tanto factores cuantitativos y objetivos (carencia de recursos económicos, ausencia de protección social, tasa de fracaso escolar, etc.), como cualitativos y subjetivos (cómo perciben sus propias experiencias las personas afectadas por las desigualdades). Mientras que el primer tipo de factores aporta datos objetivos de la situación social de los individuos en la sociedad en la que viven, los factores cualitativos permiten conocer las propias percepciones que las personas dan de sus vidas (barreras y ayudas). Es fundamental, además, conocer cómo estas personas comprenden sus propias experiencias y los deseos, proyectos y expectativas sobre su situación social y personal.

5.2 Análisis de algunos factores generadores de exclusión social en la Unión Europea

Una segunda parte de este apartado se centra en el análisis comparativo de algunos de los factores que generan exclusión social en los diversos países de la Unión Europea. No se van a comparar los datos de todos los factores presentados en la Tabla 1, a pesar de que todos ellos ayudan a explicar los procesos de exclusión, sino sólo los referidos a los ámbitos económico, laboral y formativo. Respecto a este análisis, es indispensable resaltar las dificultades que hemos encontrado a la hora de hallar los datos estadísticos de todos los Estados miembros. Ni siquiera en Eurostat¹ (Oficina Estadística de la Comisión Europea) ha sido posible localizar la información necesaria para determinados indicadores. Además, algunos de éstos no están actualizados, y los datos corresponden a los años 2004, 2003 o incluso a años anteriores. Igualmente, de algunos países se desconocen las estadísticas de ciertos indicadores. Este análisis debe entenderse, por tanto, de forma parcial y con sus correspondientes limitaciones. Los datos que se presentan a continuación pueden servir como mera orientación para identificar cuáles son los países de la Unión Europea más vulnerables a los diferentes factores de exclusión².

Antes de centrarnos en los ámbitos y factores generadores de exclusión propiamente dichos, vamos a referirnos al índice de desarrollo humano (IDH³) de los 25 Estados miembros de la Unión Europea. El PNUD, en 2005, elaboró una lista de los primeros 30 países del mundo con mayor índice de desarrollo humano. En este *ranking*, encabezado por Noruega con un índice de 0,942, 17 países pertenecen a la Unión Europea (Tabla 2).

1 Eurostat es la oficina estadística de la Comisión Europea, que produce datos sobre la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los Estados miembros.

2 En todas las tablas incluimos las cifras correspondientes a España en negrita.

3 El índice de desarrollo humano es una medición elaborada por el PNUD. Elabora el índice de los 192 países de las Naciones Unidas. Se basa en un índice estadístico compuesto por tres parámetros: a) una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; b) la educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; c) el nivel de vida digno, medido por el PIB *per capita*.

Tabla 2. Índice de desarrollo humano

Luxemburgo (puesto 4)	Dinamarca (puesto 14)	España (puesto 21)
Suecia (puesto 6)	Reino Unido (puesto 15)	Grecia (puesto 24)
Irlanda (puesto 8)	Francia (puesto 16)	Eslovenia (puesto 26)
Bélgica (puesto 9)	Austria (puesto 17)	Portugal (puesto 27)
Holanda (puesto 12)	Italia (puesto 18)	Chipre (puesto 29)
Finlandia (puesto 13)	Alemania (puesto 20)	

Fuente: PNUD

• **Ámbito económico**

Del ámbito económico, se va a tener en cuenta el riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales⁴.

Antes de comenzar con el análisis propiamente dicho, habría que matizar que, de acuerdo con la Comisión Europea, se considera pobres a aquellas personas que conviven en hogares cuyos ingresos equivalentes disponibles son menores a un umbral de pobreza igual al 60% de la renta media. La unidad de análisis a partir de la que se construyen las estimaciones es el hogar.

a) **Riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales**

Los datos de la Tabla 3 y de la siguiente corresponden al año 2004. En algunos casos no se ha podido obtener la información correspondiente a este año, por lo que se muestran cifras referidas al año 2003 (éstas aparecen marcadas con un asterisco).

Tabla 3. Riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales

Eslovenia (16%)*	Luxemburgo (22%)	Alemania (24%)	Francia (26%)	Reino Unido (29%)*
Hungría (17%)*	Grecia (23%)	Letonia (24%)*	Portugal (27%)	Suecia (30%)
Malta (19%) ⁽¹⁾	Italia (23%)	Austria (25%)	Eslovaquia (28%)	Dinamarca (31%)
Chipre (20%)*	Lituania (23%)*	España (25%)	Bélgica (28%)	Polonia (31%)*
Rep. Checa (21%)	Holanda (23%)	Estonia (25%)	Finlandia (29%)	Irlanda (33%)

⁽¹⁾ El porcentaje de personas que vive bajo el umbral de la pobreza antes de las transferencias sociales en Malta corresponde al año 2000. Son desconocidos los datos en años posteriores.

Fuente: Eurostat

Como se puede apreciar en la Tabla 3, el riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales es mayor en países como Irlanda, Polonia o Dinamarca. Los países que gozan de menor riesgo son Eslovenia, Hungría y Malta.

b) **Riesgo de pobreza después de las transferencias sociales**

Después de las transferencias sociales, el panorama cambia significativamente. El riesgo de pobreza decrece y países que antes estaban en los puestos más altos de esta estadística,

4 El riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales incluye las pensiones, pero excluye el resto de transferencias sociales.

como Dinamarca, pasan a situarse entre las naciones con menor riesgo de pobreza. De estos datos, cabe destacar que España (20%) se sitúa entre los países con más tasa de pobreza (Tabla 4).

Tabla 4. Riesgo de pobreza después de las transferencias sociales				
Rep. Checa (8%)*	Suecia (11%)	Bélgica (15%)	Letonia (16%)*	España (20%)
Eslovenia (10%)*	Hungría (12%)	Chipre (15%)*	Polonia (17%)*	Grecia (20%)
Dinamarca (11%)	Holanda (12%)*	Lituania (15%)*	Estonia (18%)*	Eslovaquia (21%)
Finlandia (11%)	Austria (13%)	Malta (15%) ⁽¹⁾	Reino Unido (18%)*	Irlanda (21%)
Luxemburgo (11%)	Francia (14%)	Alemania (16%)	Italia (19%)	Portugal (21%)

⁽¹⁾ El porcentaje de personas que viven bajo el umbral de la pobreza después de las transferencias sociales en Malta corresponde al año 2000. Son desconocidos los datos en años posteriores.

Fuente: Eurostat

• **Ámbito laboral**

Este ámbito se va a analizar a través de las estadísticas del desempleo en general, del desempleo de larga duración y del porcentaje de personas que viven en hogares en los que ningún miembro de la familia trabaja.

a) **El desempleo en la Unión Europea**

Los datos de la Tabla 5, que corresponden al año 2005, ubican a Irlanda, el Reino Unido, Holanda y Dinamarca entre los cuatro primeros países con menor índice de desempleo. Todos ellos con tasas por debajo del 5%. Por el contrario, Grecia, Eslovaquia y Polonia tienen los mayores porcentajes de desempleo, alcanzando, este último país, la alarmante cifra del 17,7%. En esta estadística, España también se encuentra a la cola, con una tasa de desempleo del 9,2%.

Tabla 5. Datos de desempleo				
Irlanda (4,3%)	Luxemburgo (5,3%)	Italia (7,6%)	Lituania (8,2%)	Alemania (9,5%)
Reino Unido (4,6%)	Chipre (6,1%)	Portugal (7,6%)	Bélgica (8,4%)	Francia (9,5%)
Holanda (4,7%)	Eslovenia (6,3%)	Estonia (7,6%)	Finlandia (8,4%)	Grecia (10%)
Dinamarca (4,9%)	Suecia (6,3%)	Rep. Checa (7,9%)	Letonia (9%)	Eslovaquia (16,4%)
Austria (5,2%)	Hungría (7,1%)	Malta (8%)	España (9,2%)	Polonia (17,7%)

Fuente: Eurostat

b) **El desempleo de larga duración en la Unión Europea⁵**

Nuevamente, países como el Reino Unido, Luxemburgo o Dinamarca tienen el menor porcentaje de desempleo de larga duración en el año 2004. La mayoría de los últimos países en adherirse a la Unión Europea (Eslovaquia, Polonia, Lituania, etc.) alcanza los índices más altos de este tipo de desempleo, aunque también Alemania y Grecia superan la tasa del 5% (Tabla 6).

⁵ Se considera desempleados de larga duración a aquellas personas que carecen de empleo desde hace 12 meses o más.

Tabla 6. Datos de desempleo de larga duración

Reino Unido (1%)	Chipre (1,4%)	Portugal (3%)	Italia (3,9%)	Alemania (5,4%)
Luxemburgo (1,1%)	Irlanda (1,6%)	Eslovenia (3,2%)	Bélgica (4,1%)	Grecia (5,6%)
Dinamarca (1,2%)	Holanda (1,6%)	España (3,5%)	Rep. Checa (4,2%)	Lituania (5,8%)
Suecia (1,2%)	Finlandia (2,1%)	Malta (3,6%)	Letonia (4,6%)	Polonia (10,3%)
Austria (1,4%)	Hungría (2,7%)	Francia (3,9%)	Estonia (5%)	Eslovaquia (11,8%)

Fuente: Eurostat

c) Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros

Estos datos estadísticos provienen de sumar dos grupos de población: las personas entre 0 y 17 años y las personas entre 18 y 59 años que viven en este tipo de hogares. Hemos obtenido los datos para todos los países, excepto en los casos de Suecia, que se omite en las tablas de Eurostat, y Polonia, para quien se desconoce el porcentaje del grupo de población de 0 a 17 años (Tabla 7).

Tabla 7. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros

Chipre (8,7%)	Grecia (12,6%)	Austria (15,2%)	Estonia (17,6%)	Bélgica (26,4%)
Eslovenia (9,4%)	Lituania (12,8%)	Rep. Checa (15,5%)	Francia (20,2%)	Hungría (25,5%)
Luxemburgo (9,5%)	Dinamarca (14,5%)	Letonia (16,4%)	Irlanda (20,4%)	Reino Unido (27,5%)
Portugal (9,8%)	Holanda (14,8%)	Finlandia (16,7%)	Alemania (22%)	
España (12,1%)	Italia (15,1%)	Malta (17,1%)	Eslovaquia (24%)	

Fuente: Eurostat

Resulta significativo que, contrastando con las dos tablas anteriores, fuese el Reino Unido el país que, en 2005, tuviera el mayor porcentaje de ciudadanos que viven en este tipo de hogares (27,5%). Por el contrario, Chipre (8,7%) y Eslovenia (9,4%) son los países donde las cifras de personas en estas circunstancias son menores.

• **Ámbito formativo**

Este último ámbito está representado a través de las estadísticas del abandono temprano del sistema educativo y del nivel de logro educativo.

a) **Abandono escolar temprano**

El abandono escolar temprano se mide a través del porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la Educación Secundaria y no sigue ningún tipo de estudio o formación. Los datos corresponden al año 2005.

En la Tabla 8, España ocupa un lugar significativo al encontrarse entre los países con mayor porcentaje de abandono escolar (30,8%), siendo este dato, por su elevado índice, realmente preocupante. Cuatro países de los últimos en unirse a la Unión Europea poseen los valores más bajos en abandono escolar: Eslovenia (4,3%), Polonia (5,5%), Eslovaquia (5,8%) y la República Checa (6,4%).

Tabla 8. Abandono escolar temprano

Eslovenia (4,3%)	Suecia (8,6%)	Alemania (12,1%) ⁽¹⁾	Bélgica (13%)	Chipre (18,1%)
Polonia (5,5%)	Finlandia (8,7%)	Hungría (12,3%)	Grecia (13,3%)	Italia (21,9%)
Eslovaquia (5,8%)	Austria (9,1%)	Irlanda (12,3%)	Holanda (13,6%)	España (30,8%)
Rep. Checa (6,4%)	Lituania (9,2%)	Francia (12,6%)	Estonia (14%)	Portugal (38,6%)
Dinamarca (8,5%)	Letonia (11,9%)	Luxemburgo (12,9%)	Reino Unido (14%)	Malta (44,5%)

⁽¹⁾ El porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la Educación Secundaria corresponde al año 2004, ya que el porcentaje de 2005 no se encuentra disponible en Eurostat.

Fuente: Eurostat

b) Población que ha completado, al menos, la Educación Secundaria superior

La excepción a la información que aparece a continuación, correspondiente al año 2005, es Alemania, país para el que incluimos cifras referidas al año 2004 (al ser desconocido el valor para el 2005).

Tabla 9. Nivel de logro educativo

Malta (26%)	Luxemburgo (62,3%)	Reino Unido (71,2%)	Eslovenia (80,5%)	Polonia (84,6%)
Portugal (26,2%)	Francia (66,4%)	Holanda (71,8%)	Dinamarca (81,1%)	Lituania (87,1%)
España (48,4%)	Irlanda (64,6%)	Hungría (76,1%)	Suecia (83,4%)	Eslovaquia (87,6%)
Italia (50,3%)	Chipre (65,3%)	Finlandia (77,6%)	Letonia (83,6%)	Estonia (89,1%)
Grecia (59,7%)	Bélgica (65,5%)	Austria (80,1%)	Alemania (83,9%)*	Rep. Checa (89,9%)

Fuente: Eurostat

Tomando como referente los datos de la Tabla 8, existe una completa coherencia entre éstos y los que aparecen en la Tabla 9. Así, Malta (26%), Portugal (26,2%) y España (48,4%) se encuentran entre los países con menor nivel de logro educativo (antes eran estos mismos países los que tenían mayor abandono escolar). Por su parte, la República Checa (89,9%), Eslovaquia (87,6%) o Polonia (84,6%) vuelven a coincidir con aquellos países con menor porcentaje de abandono escolar.

En definitiva, entre los países más vulnerables a la exclusión económica se encuentran Portugal, Irlanda, Eslovaquia, Grecia y España. En cuanto a la exclusión laboral, Polonia, Eslovaquia, Grecia y Alemania son las naciones que pueden sufrir mayores desigualdades. Por último, la exclusión formativa se hace más evidente en Malta, Portugal, España e Italia.

Políticas de inclusión social en la Unión Europea: un marco de referencia

La Unión Europea tiene una reciente tradición en la puesta en marcha de políticas públicas de inclusión social. Precisamente, siguiendo la Estrategia de Lisboa (2000), los 15 Estados miembros comenzaron a planificar, bianualmente, sus propios Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

De acuerdo con la Comisión Europea (2005), los diversos países apuestan por siete políticas prioritarias:

- Incrementar la participación en el mercado laboral –que es la prioridad principal–: mediante esta estrategia, se pretende expandir las políticas activas de empleo y garantizar un vínculo más estrecho entre protección social, aprendizaje a lo largo de la vida y mercado de trabajo.
- Modernizar los sistemas de protección social: los sistemas de protección social deben adecuarse a las necesidades y nuevas demandas que la sociedad está exigiendo.
- Hacer frente a las desventajas en educación y formación: algunas de las acciones que se pretenden poner en marcha son la prevención del abandono temprano de la educación formal; la transición de la escuela al trabajo (especialmente a aquellas personas con una cualificación baja); el incremento del acceso a la educación y formación de personas vulnerables; la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo *e-learning* para todos.
- Erradicar la pobreza infantil: para este fin, se recomienda la intervención y educación temprana para apoyar a la infancia más vulnerable, así como el apoyo y la asistencia a las familias.
- Asegurar una vivienda digna para todas las personas: el problema no reside únicamente en que muchos ciudadanos no cuentan con una vivienda propia, sino que, ade-

más, una parte importante de la población está alojada en infraviviendas que no cuentan con instalaciones tan esenciales como agua corriente, electricidad, etc.

- Mejorar el acceso a servicios públicos de calidad: se pretende mejorar el acceso a servicios de salud, servicios sociales y transportes, etc.
- Superar la discriminación e incrementar la integración de personas con discapacidad, minorías étnicas e inmigrantes.

El Consejo de Lisboa, además, recomienda que los planes sigan una misma estructura, con el fin de que se pueda realizar un estudio comparativo entre países. Los cuatro objetivos aprobados en la Cumbre de Niza (2004) son:

- Acceso al empleo y recursos, derechos y bienes y servicios a todos los ciudadanos.
- Prevención de riesgos de exclusión.
- Actuación a favor de los más vulnerables.
- Movilización de todos los agentes.

No todos los países miembros siguen la estructura propuesta por la Unión Europea para elaborar los Planes de Inclusión Social. Cada uno tiene su propio itinerario histórico en cuanto a políticas de bienestar y sus propias situaciones de exclusión. La exclusión no se manifiesta de la misma manera en todos los países, sino que, dependiendo del país, aparecen unas problemáticas más extendidas que otras. Estas circunstancias parecen explicar que no todos ellos sigan la estructura recomendada. Por ejemplo, Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia han elaborado una estructura propia. Muchos de éstos cuentan con una trayectoria importante en políticas sociales. Precisamente, países como Finlandia y Suecia son muy igualitarios y, en ellos, menos de uno de cada quince ciudadanos se encuentra en situación de desigualdad. Estos dos países, por ejemplo, dedican una gran parte de su producto interior bruto a gasto social.

Con relación a este último dato, que permite comparar, entre otros aspectos, el grado de inclusión o exclusión de determinados países, lo cierto es que, a pesar de que conozcamos este tipo de información, hemos encontrado algunas dificultades a la hora de acceder a la misma. Por este motivo, no resulta fácil realizar un análisis, por ejemplo, acerca de qué países europeos son los más inclusivos y qué acciones se ponen en marcha para reducir los procesos de exclusión e incrementar los procesos de inclusión. Una posible explicación a este hecho es que, en las distintas agendas públicas, la inclusión social es un fenómeno relativamente reciente al que se le está prestando mayor atención en los últimos años. Aún no se han realizado, o al menos no se han difundido, trabajos de investigación que contemplen un estudio comparativo de aquellas estrategias que funcionan o que sirven de obstáculo en la lucha contra la exclusión social en las políticas públicas de los distintos países. Tampoco hemos encontrado ninguna base de datos, a excepción de Eurostat, que permita obtener información sobre la exclusión social, de forma actualizada, accesible y centralizada. Dada la trascendencia que este tema está teniendo recientemente, se debería pensar en algún organismo

europeo que se ocupara exclusivamente, o por lo menos de forma prioritaria, del fenómeno de la exclusión e inclusión social. Sería el encargado de coordinar toda la información relativa a esta temática y un referente para aquellas personas interesadas en conocer más a fondo los procesos de inclusión y exclusión, ofreciendo recursos diversos, como datos cuantitativos y cualitativos, informes o noticias para su estudio.

En definitiva, como resultado del análisis que hemos realizado, parece prioritario que se establezca, entre los distintos países, una serie de medios que permitan el intercambio de datos, información y resultados sobre estadísticas de exclusión, programas piloto, políticas públicas, etc.

Siguiendo con la línea de los Planes Nacionales de Inclusión Social, Subirats *et al.* (2004) analizan, desde una perspectiva comparada, los Planes elaborados por los 15 Estados miembros de la Unión Europea para los años 2003-2005. Estos autores analizan cómo, en la puesta en práctica de las políticas de inclusión, se pueden diferenciar dos tipos de medidas:

- aquellas que tratan de debilitar los factores que generan situaciones de exclusión social (por ejemplo, ausencia de vivienda, analfabetismo, etc.);
- aquellas otras que persiguen diseñar acciones dirigidas a colectivos previamente considerados vulnerables y/o en situación de exclusión (discapacitados, inmigrantes, mujeres maltratadas, etc.).

En la Tabla 10 se aprecia cómo los distintos Estados miembros responden a la exclusión social (Subirat *et al.*, 2004:52).

Tabla 10. Los enfoques de las medidas de los planes nacionales de acción europeos			
País	Atención a colectivos	Enfoque mixto	Debilitación de factores
Alemania	-	-	X
Austria	-	X	-
Bélgica	-	-	X
Dinamarca	X	-	-
España	-	X	-
Finlandia	-	X	-
Francia	-	X	-
Grecia	-	X	-
Holanda	-	X	-
Irlanda	-	X	-
Italia	-	X	-
Luxemburgo	-	X	-
Portugal	-	X	-
Reino Unido	-	X	-
Suecia	-	-	X

Fuente: Subirats *et al.*, 2004:52

Los datos incluidos en la Tabla 10 reflejan que la mayoría de los países prefieren adoptar un enfoque mixto (las medidas de acción van dirigidas tanto a colectivos espe-

cíficos como a la debilitación de los factores de exclusión) de puesta en práctica de las medidas establecidas. Entre los países que optan por un único tipo de medidas están Alemania, Bélgica y Suecia (debilitación de factores) y Dinamarca (atención a colectivos específicos).

En cuanto a los grupos destinatarios de las políticas de inclusión que contemplan los diferentes planes, la mayoría de países parece coincidir en los siguientes colectivos:

- Personas con discapacidad
- Infancia
- Inmigrantes/asilados
- Personas sin techo
- Mujeres
- Jóvenes
- Personas drogodependientes

Con relación a la debilitación de factores, la mayoría de países opta por medidas destinadas a que pierdan fuerza factores incluidos en el ámbito laboral, educativo y económico. Otros ámbitos, aunque son tenidos en cuenta por las políticas (socio-sanitario, política, espacial, etc.), aparecen con menor frecuencia. La Tabla 11 refleja qué ámbitos priorizan las políticas de inclusión de cada país.

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

Fuente: Subirats et al., 2004:60-1

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

Fuente: Subirats *et al.*, 2004:60-1

Como conclusión, cabe decir que las políticas de inclusión social deben ser amplias y reconocer la importancia de la red familiar, la participación ciudadana, el entorno en el que se habite, etc. No son suficientes las políticas que se centran exclusivamente en uno o dos factores. La respuesta tiene que ser integral y contemplar todos aquellos elementos que afectan a las condiciones precarias de la vida de una persona.

Propuestas de mejora para prevenir la exclusión social

En este último apartado se presenta una serie de propuestas que, desde una vertiente prevencionista, puede contribuir a incrementar los procesos de inclusión social y reducir los procesos de exclusión.

Las actuaciones que se pueden acometer son múltiples y variadas: desde medidas más globales y políticas (como mejorar la dotación de recursos humanos dirigidos a promover el bienestar social, potenciar líneas presupuestarias destinadas a la generación de empleo de calidad o establecer convenios de homologación de estudios que permitan acreditar rápidamente la formación de las personas inmigrantes), a medidas más locales (como pisos tutelados para menores en riesgo o ciberaulas hospitalarias). Las acciones pueden ser respuestas paliativas, preventivas o emancipatorias. Lo que parece estar claro es que las propuestas de mejora que se planifiquen deben ser sostenibles desde el punto de vista práctico y estratégico.

7.1 Invertir en investigación como una respuesta de largo alcance

La investigación tiene un gran peso sobre el fenómeno de la exclusión social; no sólo conceptualiza y mide esta situación, sino que también permite analizar las dinámicas de exclusión y los procesos que conducen a ella. Esta última finalidad es fundamental para diseñar prácticas más adecuadas que combatan los procesos de exclusión. Sin embargo, una revisión de los estudios existentes sobre exclusión muestra cómo los trabajos que giran en torno a esta temática son poco numerosos. La mayoría de ellos aborda la problemática de forma sectorial y sólo una minoría estudia la complejidad del tema de manera integral y transversal.

En concreto, en el contexto español, no hemos encontrado muchos trabajos que estudien la exclusión social como fenómeno complejo y multidimensional en el que tienen cabida múltiples colectivos. Sí hay estudios sobre género, inmigración, discapacidad, etc., pero no

existe una presencia significativa de trabajos que analicen todos estos colectivos simultáneamente. Sirva de ejemplo la investigación de Parrilla y su equipo (2006) como ilustración de cómo reconstruir los procesos de exclusión de diferentes colectivos. En ella se pretende describir, analizar y valorar el origen, formas, fases e impacto de la exclusión en colectivos de jóvenes en situación de desigualdad (pertenecientes a culturas minoritarias o a grupos socioeconómicos desfavorecidos, discriminados en razón de su género o jóvenes con discapacidad). Asimismo, el equipo de Subirats lleva una serie de años analizando la realidad de la exclusión desde una perspectiva global (Subirats *et al.*, 2004, 2006). Los trabajos de Tezanos, como el publicado en el 2001, también han contribuido al estudio de la exclusión social desde una perspectiva holística.

Ante el moderado número de este tipo de trabajos, cabe preguntarse por qué los estudios desde una concepción amplia de la exclusión social –dado que este es un fenómeno complejo y cada vez más presente– no cuentan con suficiente representatividad. Como respuesta es posible barajar diversas opciones. En primer lugar, que la problemática de la exclusión e inclusión social sea tan relativamente reciente en nuestro país (aunque siempre ha existido, es en estos últimos años cuando se está haciendo más visible para los políticos, investigadores, profesionales del tema y la sociedad en general) que aún no contemos con equipos de investigación consolidados en esta temática. Sin embargo, estos grupos –que ya existen– aún no han contado con el tiempo necesario para desarrollar diversos trabajos sobre una temática tan compleja como ésta.

Otra posible explicación sería que no hay suficiente difusión y publicidad de este tipo de estudios. En este sentido, es conveniente que se hagan públicos los resultados de las investigaciones realizadas. Desde el ámbito nacional, se debe apoyar la creación de centros de documentación sobre este tema, que permitan mejorar el acceso a las fuentes de información.

Una tercera posibilidad sería que no existe el suficiente apoyo desde las administraciones públicas para llevar a cabo investigaciones que aborden esta problemática. Para ello, en las diversas convocatorias de proyectos regionales y nacionales de I+D se debería señalar, como tema prioritario de investigación, el fenómeno de la exclusión e inclusión social, valorándose la originalidad de los proyectos, la amplitud e integralidad de la temática, la interdisciplinariedad de los equipos de investigación, etc.

Desde esta perspectiva, parece necesaria una mayor inversión en investigación sobre exclusión e inclusión social. El abanico de estudios tiene que ser amplio y deberán tener cabida tanto trabajos generales como específicos, transversales y longitudinales (que puedan contemplar el paso del tiempo, el peso de los cambios sociales, económicos, demográficos, etc.), cuantitativos y cualitativos. Las posibilidades pueden ser múltiples y todos los enfoques son convenientes, aunque sí son necesarios más estudios sobre exclusión social, nuevas líneas de investigación y trabajos más centrados en la problemática en su conjunto. En concreto, tanto universidades como asociaciones, ONG o las propias administraciones deben ser las instituciones responsables de realizar trabajos de investigación sobre el tema de la exclusión social, ya sea de forma global o parcial. En cuanto al tiempo destinado a estos trabajos, debido a la profundidad y complejidad de esta problemática creemos conveniente que los estudios tengan una duración de, como mínimo, dos o tres años. Aunque son importantes las descripciones y análisis de la realidad de la exclusión, entre los resultados se deben planificar im-

plicaciones prácticas y propuestas de intervención para mejorar e incrementar los procesos de inclusión social.

7.2 Planificar una formación sobre exclusión social para todos

Otra estrategia, que creemos puede ayudar a prevenir la exclusión social, es la formación de los profesionales que trabajan con colectivos en situación o riesgo de exclusión. En España, por ejemplo, son escasas las ofertas formativas sobre exclusión social (cursos, másters, etc.). Se precisa, por tanto, una formación integral acerca de la exclusión e inclusión social. Entre los contenidos que deben tenerse en cuenta en las propuestas de formación, consideramos de especial relevancia los siguientes: tendencias en exclusión e inclusión social, herramientas para diseñar, planificar y evaluar proyectos locales contra la exclusión social, estrategias para aprender a trabajar colaborativamente, pautas para crear redes entre las instituciones, etc.

Además de la formación propiamente dicha, otras medidas concretas pueden ser la elaboración y difusión de materiales formativos o el intercambio de buenas prácticas entre los profesionales que se dedican a la atención de colectivos vulnerables. Para ello, se debe contemplar la creación de algún organismo público, o la atribución de esa competencia a alguno ya existente, que se encargue de centralizar y coordinar este tipo de información, con la finalidad de que los datos resulten accesibles a todas las personas interesadas en el tema.

Además de la formación de los profesionales dedicados a la exclusión social, también es necesario tener en cuenta la formación de la ciudadanía en general. Las agendas públicas de las instituciones deben contemplar campañas de sensibilización, información y denuncia de la invisibilidad que sufren determinados colectivos y de las situaciones de exclusión que sufren. Se debe hacer partícipe a toda la sociedad de un debate público sobre el origen y alcance de la exclusión social y acerca de qué mecanismos se pueden poner en marcha para mejorar e incrementar los procesos de inclusión social (medidas educativas, sanitarias, laborales, etc.).

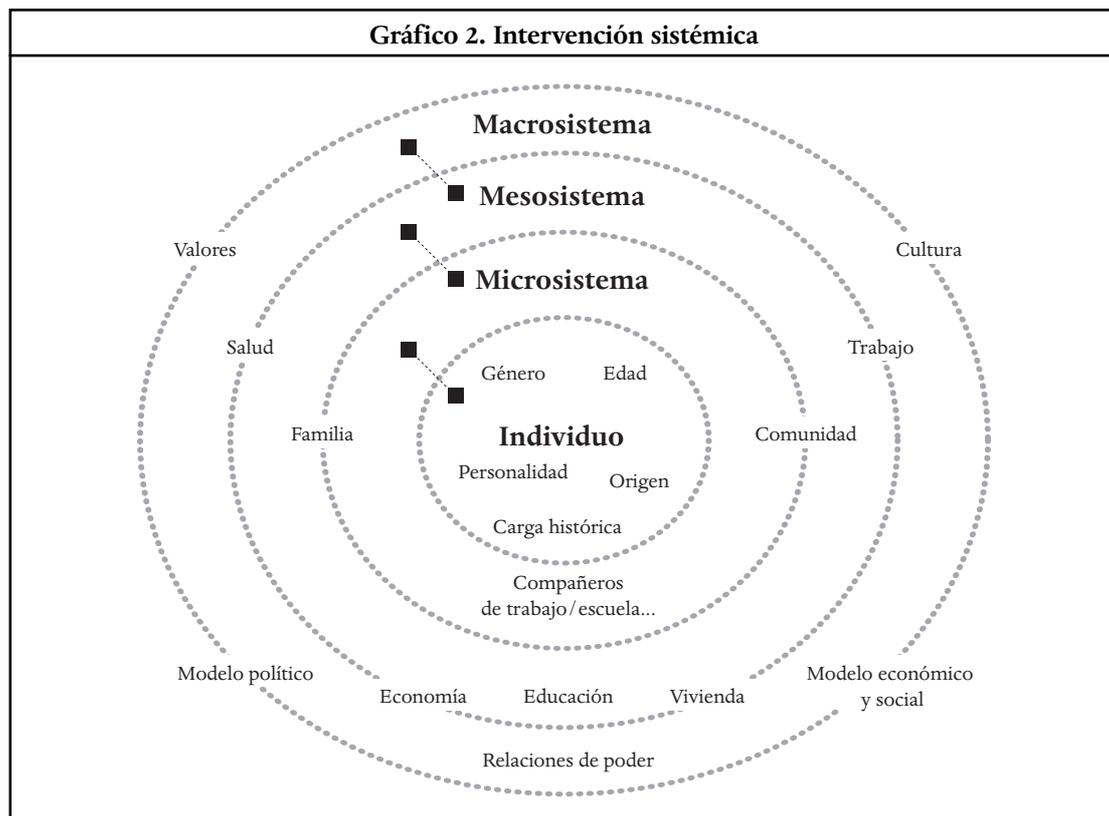
Con relación a esta última idea, cabe destacar que los medios de comunicación juegan un papel crucial en el fomento de actitudes favorables a la inclusión. En muchas ocasiones, la información que dan estos medios, más que ayudar a quienes sufren exclusión, genera barreras y rechazo en la sociedad hacia estos colectivos. Por este motivo, los distintos medios deben revisar sus agendas de programación y tratar de abordar el tema de la exclusión social venciendo los prejuicios y estereotipos, revisando la información errónea e inculcando un mayor optimismo sobre el valor de aquellos colectivos que están en situación de exclusión.

7.3 Diseñar y poner en marcha proyectos de intervención integrales

Para contribuir al objetivo de reducir la exclusión social, son necesarios proyectos de intervención integrales que actúen sobre los múltiples factores que la generan. Cada proyecto debe tratar de debilitar más de un ámbito de exclusión. En concreto, los proyectos que cuentan con mayor capacidad de cambio son aquellos que adoptan un enfoque holístico

en su planteamiento, considerando tanto aspectos estructurales como personales o ambientales.

Un tipo de intervención que consideramos que puede tener éxito en el contexto de la exclusión es la basada en la perspectiva sistémica. Desde este enfoque se deben considerar, tomando como eje central al individuo, tres focos de actuación: micro, meso y macro. Así, la “intervención microsistémica” va dirigida a los aspectos personales de las personas. En este nivel de actuación influyen los comportamientos, roles y relaciones de los contextos cotidianos en los que las personas están en contacto diariamente (amigos, familia, trabajo). La “intervención mesosistémica” gira en torno a los aspectos funcionales del ambiente que rodea a cada individuo (sistema educativo, ámbito laboral, sistema de salud). Por último, la “intervención macrosistémica” se centra en los patrones generales de la cultura, las tendencias sociopolíticas o los sistemas económicos que afectan a la visión y a las políticas concretas dirigidas a las personas en riesgo o que sufren procesos de exclusión.



Fuente: Elaboración propia

Para lograr mayores y mejores resultados en la lucha contra la exclusión, la intervención debe ser preventiva, antes que paliativa o asistencial. Por ejemplo, el movimiento de los sin techo en Brasil denuncia que las respuestas que se dan al colectivo son sobre todo de tipo asistencial; las respuestas asistenciales no ayudan a solucionar o mejorar los problemas, tan sólo palian los obstáculos con los que se encuentran las personas que sufren exclusión.

Por otro lado, los proyectos de intervención integrales no pueden limitarse a acciones de corta duración. Es necesaria una planificación temporal, lo suficientemente amplia como para dar respuestas a las circunstancias cronificadas de la exclusión y sus dinámicas encadenadas.

Un último aspecto a tener en cuenta en el diseño y puesta en práctica de estos proyectos es que es necesario que los profesionales y entidades dedicados a este tipo de intervención trabajen en red, coordinando sus actuaciones y con un enfoque comunitario, en el que se involucren todas las personas que rodean a los individuos en riesgo o situación de exclusión (profesionales más voluntarios, más servicios sociales, más familiares, etc.).

La puesta en marcha de estos proyectos que ayuden a luchar contra la exclusión social debe ser cometido de todos los agentes que intervienen en este tipo de situaciones (trabajadores sociales, educadores, psicólogos, economistas, etc.). Deben ser, a su vez, proyectos cuyos objetivos se alcancen a medio y largo plazo, ya que la lógica de la inmediatez (objetivos a corto plazo) responde más a acciones asistenciales que preventivas o emancipatorias. Finalmente, la meta debe ser la intervención directa en los diferentes factores generadores de la exclusión social, para tratar de prevenirlos y reducirlos.

7.4 Prever políticas públicas de lucha contra la exclusión social

La complejidad y el incremento de los procesos que conducen a situaciones de exclusión social han generado, en las sociedades occidentales, la necesidad de diseñar políticas públicas que combatan las prácticas de exclusión. Aunque estas políticas deberían tener un carácter transitorio (ayudas específicas para superar un momento difícil concreto), lo cierto es que, en la mayoría de los casos, su naturaleza es permanente, ya que a las personas vulnerables a la exclusión cada vez les resulta más difícil salir de esta situación (círculo vicioso de la exclusión).

Las políticas diseñadas por la lógica de la emergencia adoptan un enfoque asistencial, en lugar de poner en marcha medidas de prevención y de búsqueda de soluciones a problemas permanentes.

En este contexto, un primer planteamiento, que deberían asumir las administraciones públicas –puesto que las respuestas deben ser, en muchas ocasiones, permanentes–, es priorizar las estrategias que vayan dirigidas a prevenir las circunstancias que rodean a las personas que sufren exclusión. Un segundo aspecto a considerar es que las políticas deben plantearse desde modelos transversales, con una coordinación flexible y con una intervención local, antes que global, desde la mayor proximidad territorial. Un último enfoque que deben tener en cuenta es la debilitación de los múltiples factores generadores de exclusión. Por tanto, son prioritarias políticas que luchen por la exclusión en diferentes frentes (laboral, educativo, sanitario, familiar, etc.).

En concreto, entre las políticas públicas referidas al marco laboral, puede plantearse el desarrollo de proyectos profesionales para ayudar a la inserción a personas en riesgo de exclusión. A pesar de que las estadísticas sean positivas en cuanto a la reducción de las cifras del desempleo en España, no sucede lo mismo con las condiciones precarias que

viven determinadas personas en sus puestos de trabajo. Es conveniente, por tanto, diseñar estrategias (incentivos a empresas, campañas de publicidad, denuncia y sensibilización, etc.) para la erradicación de la temporalidad y precariedad en el empleo. Los nuevos yacimientos de empleo se deben tomar como referente para diseñar los planes de formación ocupacional y continua, así como para crear nuevos focos de empleo. Una cuestión a tener en cuenta es que, para desarrollar este tipo de políticas, el papel que desempeña la Administración central junto a las Administraciones autonómicas es prioritario. El peso de la política laboral recae precisamente en éstas. Y precisamente son ellas quienes deben mediar en las estrategias para evitar o eliminar prácticas de exclusión laboral.

Por otro lado, conociendo los últimos datos que sitúan a España entre los países de la Unión Europea con mayor índice de fracaso escolar, abandono temprano del sistema educativo, etc., las políticas educativas deben priorizar este tema y analizar cómo hacer frente a estos resultados, pensando y planificando estrategias para incrementar los procesos de inclusión educativa. Entre las medidas que se deben tener en cuenta, cabe mencionar la necesidad de realizar estudios que hagan visibles los problemas de las escuelas. A partir de éstos, es posible establecer prioridades de actuación. Otra medida que creemos conveniente es la atención integral a la población infantil. Así, por ejemplo, ya que las investigaciones resaltan los beneficios derivados de la escolarización entre los tres y cinco años, las políticas educativas deberían realizar un nuevo esfuerzo y ampliar esta escolarización a los tres primeros años de vida, al menos en aquellos niños y niñas que vivan en la pobreza o en riesgo de exclusión. En cuanto a la organización del sistema educativo, proponemos los principios del modelo de "educación inclusiva". Desde este enfoque de la educación, se entiende que todos los niños y niñas (independientemente de su origen social, cultural, capacidad, etc.) tienen derecho a participar en todas las actividades de la escuela y del aula en condiciones de igualdad, sin ser discriminados o excluidos. Los centros deben actuar como comunidades de aprendizaje y apoyo mutuo y, en ellos, se debe valorar la colaboración entre el profesorado, la cooperación entre el alumnado, la participación activa de las familias en el centro, el currículum común como hilo conductor del proceso de enseñanza y aprendizaje, etc. Para que este tipo de políticas sea efectivo, tiene que haber una implicación significativa de toda la comunidad educativa (alumnado, docentes, familia, agentes sociales) y deben ser respaldadas por la Administración. Este modelo implica, además, una reestructuración importante del sistema educativo en todos sus ámbitos (Arnaiz, 2003; Barton, 1997; Booth y Ainscow, 1998; Corbett, 1999; Daniels y Garner, 1998; Echeita, 2006; Parrilla, 2002; Sapon-Shevin, 1998; Slee, 1995, etc.).

Con relación a la exclusión social en salud, ésta se puede reflejar en que las personas no accedan a los mecanismos básicos de satisfacción de sus necesidades de salud y bienestar o no accedan a los mecanismos de protección social contra los riesgos y consecuencias de enfermedades. Una medida factible es que las políticas públicas deberían considerar la participación de todos los ciudadanos en la evaluación y en el diseño de esas políticas sanitarias (por ejemplo, en la lucha contra el tabaco, donación de órganos, investigación con células madres, etc.). Las instituciones públicas, además, deben mejorar la calidad del sistema sanitario a través de una planificación sanitaria que tenga en cuenta la prevención, un mayor compromiso ético del personal sanitario, etc.

Por otra parte, las políticas familiares deben ir dirigidas a mejorar la calidad de vida de todos los hogares. Como hemos visto en otra parte de este trabajo, las familias monoparentales, las

personas dependientes (personas mayores, discapacitados, etc.) y las familias desestructuradas son las más susceptibles de sufrir procesos de exclusión. Para disminuir este tipo de barreras, es necesario una política que priorice el desarrollo de un nuevo derecho de ciudadanía, que garantice los servicios de ayuda familiar (ayuda domiciliaria a personas dependientes, escolarización infantil de cero a tres años, incentivos económicos, flexibilización del mercado de trabajo, etc.). Sobre este tema, hay que reconocer que la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia, aprobada recientemente (MTAS, 2006), da un gran paso en la lucha por la protección social y autonomía de las familias y personas que sufren distintos procesos de dependencia. No obstante, siendo esta la dirección a seguir, se precisa el desarrollo de otras medidas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de otros hogares en riesgo de sufrir procesos de desigualdad.

En definitiva, las políticas públicas contra la exclusión social deben desarrollar medidas legislativas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos de todas las personas, establecer objetivos y acciones a corto, medio y largo alcance –que se puedan ir superando y evaluando–, así como tener previsto un sistema para adaptar la política vigente a los cambios que se vayan produciendo.

7.5 Elaborar y unificar indicadores sobre exclusión social

Conocer y comprender la magnitud de la exclusión es necesario para diseñar políticas de inclusión, por lo que el fenómeno de la exclusión debe ser medido. Pero no es suficiente con utilizar indicadores cuantitativos. Es decir, no podemos medir la exclusión calculando únicamente el número de familias que viven bajo el umbral de la pobreza. Es conveniente

Tabla 12. Indicadores sobre pobreza y exclusión social en Europa	
Indicadores primarios	
1.	Tasa de renta baja después de las transferencias, con un umbral de renta fijado en el 60% de la renta mediana
2.	Distribución de la renta (relación de los quintiles de renta)
3.	Persistencia de renta baja
4.	Desfase de la renta baja mediana
5.	Cohesión regional
6.	Tasa de desempleo de larga duración
7.	Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros
8.	Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación
9.	Esperanza de vida al nacer
10.	Percepción del propio estado de salud
Indicadores secundarios	
11.	Dispersión en torno al umbral del 60% de la renta baja mediana
12.	Tasa de la renta baja en un momento determinado
13.	Tasa de la renta baja antes de las transferencias
14.	Distribución de la renta (coeficiente de Gini)
15.	Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)
16.	Proporción de desempleo de larga duración
17.	Tasa de desempleo de muy larga duración
18.	Personas con bajos niveles educativos

Fuente: Eurostat

tener en cuenta otros factores e indicadores más cualitativos y subjetivos (como las percepciones personales sobre una circunstancia concreta).

En el contexto europeo, en el Consejo de Laeken, en diciembre de 2001, se acordaron 18 objetivos estadísticos para medir la pobreza y la exclusión social (Tabla 12).

Esta lista de indicadores aborda el fenómeno de la exclusión de forma parcial. No se tienen en cuenta otras problemáticas, tan relevantes como el acceso a la sanidad o la vivienda. Los indicadores se centran exclusivamente en los ámbitos económico, formativo y laboral. Además, todos los indicadores se basan en un enfoque cuantitativo, no teniéndose en cuenta otros datos, tan necesarios como los cualitativos. A este respecto, se puede consultar el trabajo de Subirats (2005), puesto que ofrece una propuesta de indicadores bastante interesante y completa sobre los procesos de exclusión social.

Por otro lado, de acuerdo con Tiana (1997), la principal función de los indicadores es ofrecer una información sintética, relevante y significativa sobre una parcela de la realidad, detectar los problemas y llamar la atención sobre lo que está sucediendo. Los indicadores de la exclusión social, en este sentido, deben ofrecer información que permita obtener una representación lo más completa posible del fenómeno de la exclusión (su origen y alcance, los procesos que conducen a ella, las consecuencias), detectar sus puntos débiles y establecer prioridades de actuación. Asimismo, permiten evaluar el impacto de las políticas de inclusión (una posible cuestión sobre la que reflexionar es si, cuando la exclusión continúa creciendo, debe deducirse que las políticas no han sido efectivas).

Al seleccionar los indicadores, se deben tener en cuenta, entre otros criterios, la relevancia de los datos para poner de manifiesto con mayor claridad la exclusión, la amplitud para recoger información del mayor número de ámbitos posibles, la credibilidad para garantizar que para obtener la información se han empleado los métodos adecuados (los que reflejan realmente la situación de exclusión), la potencia informativa del indicador elegido frente a otras alternativas y la coherencia para obtener la medida de aquello que se dice que se va a medir.

Finalmente, las fases en la construcción del sistema de indicadores pueden ser las siguientes:

- Seleccionar un marco conceptual que fundamente la realidad a estudiar.
- Decidir las dimensiones del marco teórico a medir.
- Elegir los indicadores más significativos, creíbles, fiables y relevantes para medir cada dimensión.
- Decidir qué métodos cuantitativos y cualitativos van a ser utilizados para obtener la información.

7.6 Crear un observatorio nacional para luchar contra la exclusión social

Una última propuesta, que creemos puede ayudar a reducir los procesos de exclusión, es la creación de un observatorio nacional contra la exclusión social. El vacío teórico y analítico que existe sobre este tema podría llenarse con un observatorio permanente sobre exclusión social. No es esta una iniciativa nueva, se cuenta con los antecedentes del Observatorio Europeo en la Lucha Contra la Exclusión Social⁶ y, en España, con el Observatorio de la Exclusión Social de la Región de Murcia⁷. Ambas iniciativas, aunque ofrecen información valiosa, no ofrecen una visión suficientemente completa de un fenómeno tan complejo como la exclusión social. Asimismo, otras organizaciones abordan este tema, pero focalizando el problema de la exclusión en colectivos concretos (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Observatorio de la Infancia en Andalucía, Observatorio de la Violencia de Género, etc.).

En la creación y mantenimiento de este Observatorio, consideramos que es fundamental que esté canalizado a través de algún organismo público. Por ejemplo, podría estar ubicado en alguna subdirección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sobre quién debería encargarse del diseño y actualización del Observatorio, parece conveniente que sean expertos en el tema de la exclusión social. Por último, el observatorio que proponemos trata de tener un alcance amplio de acuerdo a una respuesta integral a las situaciones de exclusión social. En este sentido, deberá ser un órgano dedicado al análisis y seguimiento de la exclusión social. A tal fin, el observatorio deberá elaborar, recoger, sintetizar y sistematizar indicadores, elaborar estudios, y ofrecer un punto de encuentro y diálogo entre agentes sociales, profesionales, instituciones y ciudadanos implicados o preocupados por el tema. Deberá ofrecer, también, información sobre la actualidad nacional y europea sobre la exclusión. En definitiva, puede jugar un papel fundamental en la difusión pública de una realidad, frecuentemente silenciada, como son las prácticas de exclusión y en la promoción del debate social sobre la realidad de la exclusión.

Para finalizar con este trabajo, presentamos algunos de los cometidos de los que se puede encargar el observatorio:

- Potenciar la investigación sobre procesos de exclusión (que permita un mejor conocimiento de la situación), recopilando datos (cuantitativos y cualitativos) relativos a la exclusión en España (su origen, formas, consecuencias, etc.) y a las políticas de inclusión. Un objetivo anual debe ser la realización de un informe sobre el estado de la exclusión social en España.
- Difundir las informaciones recogidas y los resultados obtenidos, denunciando las prácticas de exclusión, contribuyendo a su visibilidad, y promoviendo un debate público

6 El Observatorio Europeo en la Lucha contra la Exclusión Social es una iniciativa del proyecto europeo EPITLIONETWORK, orientado al desarrollo de un lugar dentro de la red Internet especializado en la observación de temas y asuntos urgentes relacionados con la exclusión social y económica de personas residentes en Europa.

7 El Observatorio de la Exclusión Social de la Región de Murcia se comienza a gestar en 2005, desde la Universidad de Murcia y en colaboración con la plataforma contra la exclusión social de Murcia. Se ha centrado en dos segmentos: las personas sin hogar o "los sin techo" y la infravivienda.

sobre los procesos sociales más relevantes en la producción de las situaciones de exclusión.

- Impulsar planes de formación para los profesionales que trabajan en este tema, proporcionándoles una formación interdisciplinar e integral para que se cree un trabajo en red eficaz.
- Analizar, difundir, recopilar y promover las iniciativas y programas de buenas prácticas ya existentes para luchar contra la exclusión social. En este sentido, se podría crear un banco de experiencias y buenas prácticas, al igual que incluir recursos nacionales e internacionales. La finalidad sería dar a conocer estos casos de modo que puedan servir de ejemplo, de punto de referencia. Asimismo, se deben recoger, documentar y difundir cuantas medidas y recursos contribuyan a la inclusión social de colectivos en riesgo.
- Crear un espacio de documentación electrónica sobre el problema de la exclusión social. Este espacio puede contar con artículos especializados sobre el tema, noticias de interés y conexiones con otros lugares de Internet relacionados con la exclusión social.
- Propiciar un espacio, en el observatorio, para el intercambio y reflexión sobre el estado de la cuestión, por ejemplo, a través de herramientas de Internet como foros, chats, correo electrónico, etc. Todas ellas aglutinadas en alguna plataforma como Moodle o WebCT⁸, lo que facilitaría la creación de una verdadera comunidad que atienda y se preocupe por la exclusión social.

⁸ Moodle y WebCT son dos plataformas educativas basadas en la web. Incluyen una serie de herramientas de comunicación –como chat, correo electrónico, foro–, aprendizaje, evaluación y recursos administrativos que permiten el intercambio y aprendizaje a distancia.

Bibliografía

- Annan, K. (2005), Informe del Secretario General 2005. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Nueva York, Naciones Unidas.
- Arnaiz, P. (2003), Educación inclusiva: una escuela para todos. Málaga, Ediciones Aljibe.
- Atkinson, A. B. (1998), Poverty in europe. Oxford, Blackwell Publishers.
- Barton, L. (1997), Inclusive education: romantic, subversive or realistic? *International Journal of Inclusive Education*, 1 (3), 231-42.
- Bell Adell, C. (2002), Exclusión social: origen y características, en el curso Formación específica en compensación educativa e interculturalidad para agentes educativos. Murcia, 30 de enero de 2002.
- Booth, T., y Ainscow, M. (1998), From them to us. London, Routledge.
- Brandolini, A., y D'Alessio, G. (1998), Measurement well-being in the functioning space. Bank of Italy, Research Department. Mimeo.
- Castel, R. (1997), La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R. (2004), Encuadre de la exclusión, en S. Karsz (Coord.). La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices. Barcelona, Gedisa, 55-86.
- Comisión Europea (2005), Joint report on social protection and European Commission. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Corbett, J. (1999), Inclusive education and school culture. *International Journal of Inclusive Education*, 3 (1), 53-61.
- Daniels, H., y Garner, P. (1998), Inclusive Education. London, Kogan Page.
- Echeita, G. (2006), Educar para la inclusión o educar sin exclusiones. Madrid, Nancea.
- Estivill, J. (2003), Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

- Karsz, S. (2000), La exclusión: concepto falso, problema verdadero, en S. Karsz (Coord.). La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices. Barcelona, Gedisa, 133-214.
- Kronauer, M. (1998), Social exclusion and underclass—new concepts for the analysis of poverty, en A. Hans-Jurgen (Ed.). Empirical poverty research in a comparative perspective. Aldershot, Ashgate, 51-75.
- Jiménez, L., *et al.* (2003), Perfiles y alcance de la exclusión social. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- Lenoir, R. (1974), Les exclus. Paris, Seuil.
- Malgesini, G., y García, M. (2000), Patrones de exclusión social en el marco europeo. Acciones prioritarias para la integración. Proyecto financiado por la Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001), I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2001-2003). Madrid, MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003), II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2003-2005). Madrid, MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2005-2006). Madrid, MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006), Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia. Madrid, MTAS.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005). Informe sobre la situación social en el mundo, 2005. Nueva York, ONU.
- Parrilla, A. (2002), Acerca del sentido y origen de la educación inclusiva. *Revista de Educación*, 327, 35-54.
- Parrilla, A., *et al.* (2006), La construcción del proceso de exclusión en mujeres. Madrid, Instituto de la Mujer.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), Informe sobre desarrollo humano 2005. Nueva York, PNUD.
- Sapon-Shevin, M. (1998), Because we can change the world. Boston, Allyn and Bacon.
- Slee, R. (1995), Changing theories and practices of discipline. London, The Falmer Press.
- Subirats, J., *et al.* (2004), Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Barcelona, Fundación "La Caixa". Edición electrónica: http://obrasocial.lacaixa.es/estudiossociales/vol16_es.html
- Subirats, J. (Dir.) (2005), Análisis de los factores de exclusión social. Bilbao, Fundación BBVA.
- Subirats, J., *et al.* (2006), Fragilidades vecinas. Barcelona, Icaria Editorial.
- Tezanos, J. F. (2001), Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades tecnológicas avanzadas. Un marco para el análisis, en J. F. Tezanos (Ed.). Tendencias en desigualdad y exclusión social. Madrid, Editorial Sistema, 11-53.
- Tiana, A. (1997), Indicadores educativos. Qué son y qué pretenden. *Cuadernos de Pedagogía*, 256, 50-3.
- Unicef (2005), Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e invisibles. Nueva York, Unicef.

Unión Europea (2000), Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa (23 y 24 marzo 2000): Hacia una Europa de la Innovación y el conocimiento. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10241.htm>

Witcher, S. (2003), *Reviewing the terms of inclusion: transactional processes, currencies and context*. Londres, Center for Analysis of Social Exclusion.

Índice de tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Factores de exclusión	20
Tabla 2. Índice de desarrollo humano	22
Tabla 3. Riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales	22
Tabla 4. Riesgo de pobreza después de las transferencias sociales	23
Tabla 5. Datos de desempleo	23
Tabla 6. Datos de desempleo de larga duración	24
Tabla 7. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	24
Tabla 8. Abandono escolar temprano	25
Tabla 9. Nivel de logro educativo	25
Tabla 10. Los enfoques de las medidas de los Planes Nacionales de Acción Europeos	28
Tabla 11. Actuaciones prioritarias de los Planes Nacionales de Acción Europeos	29
Tabla 12. Indicadores sobre pobreza y exclusión social en Europa	37

Gráficos

Gráfico 1. Concepto de exclusión	13
Gráfico 2. Intervención sistémica	34

Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. *Varios autores.*
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. *Varios autores.*
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. *Varios autores.*
- EP 4/2000 La educación a debate. *Victoria Camps.*
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. *Varios autores.*
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. *Javier Rey.*
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. *Varios autores.*
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. *Antonio Estella.*
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. *Leonor Moral.*
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. *Violeta Ruiz.*
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. *Belén Barreiro.*
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. *María Luisa Fernández.*
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. *Rosa Velázquez.*
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Eloísa del Pino y César Colino.*
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. *Carlos Garcimarin y Santiago Díaz de Sarralde.*
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. *José Vida.*
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. *Arantxa Zaguirre.*
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. *Margarita Lema.*
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. *Kerman Calvo.*
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. *Alejandro Torres.*
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. *Rubén Ruiz.*
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. *Jordi Bosch.*
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.^a *Ángeles Catalina Benavente.*
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. *Irene Martín Cortes.*
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. *Jesús de Andrés Sanz.*
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. *Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.*
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. *Almudena Moreno Mínguez.*