

# **Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio**

**Ricard Gomà y  
Natalia Rosetti**

### **Ricard Gomà**

Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Doctor en Ciencia Política y de la Administración (UAB). Máster en Políticas Públicas (MPhil) (University of Strathclyde, Glasgow, Reino Unido). Máster en Estudios Urbanos, Regionales y Metropolitanos (UAB). Profesor visitante en la University of Warwick (Reino Unido), University of Bath (Reino Unido), Università di Torino (Italia), Colegio de México (México, D.F.), Universidad Centroamericana (Nicaragua), Escola do Governo (Estado de Minas Gerais, Brasil) entre otras. Áreas de investigación principales: análisis de políticas públicas, políticas sociales y Estados de bienestar en perspectiva comparada, gobiernos locales y movimientos sociales. Autor de numerosos artículos en revistas académicas y libros. Entre ellos: “Gobiernos locales y redes participativas” (2002); “Descentralización y políticas sociales en América Latina” (2004); “Análisis de los factores de exclusión social” (2005); “Utopías cotidianas” (2011); “El municipalismo del bé comú” (en prensa) (2015).

### **Natalia Rosetti**

Profesora Asociada de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Doctora en Ciencias Políticas por la UAB. Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la UAB. Responsable de planificación y análisis de políticas sociales en el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona. Investigadora en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la UAB. Ha llevado a cabo y dirigido trabajos de investigación aplicada para diversas administraciones públicas y fundaciones. Ha realizado estancias de investigación en la University of Strathclyde de Glasgow, Reino Unido, y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia. Sus principales líneas de investigación y docencia son el análisis de políticas públicas, especialmente del ámbito de las políticas sociales y de empleo, la gestión y la administración pública, campos en los que ha publicado diversos artículos y trabajos en revistas y obras académicas.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Autónoma de Barcelona (UBA)  
08193 Cerdanyola del Vallès, Barcelona, España  
E-mails: ricard.goma@uab.cat  
natalia.rosetti@uab.cat

## **Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio\***

*El artículo dibuja, en primer lugar, el contexto europeo de las políticas de inclusión social. Lo hace por medio de una doble perspectiva: comparada (diversidad de regímenes de bienestar) y dinámica (diversidad de trayectorias de reestructuración). Sobre esta base, el análisis se despliega en dos grandes apartados. Por un lado se trazan las bases empíricas del objeto de estudio: la arquitectura institucional de las políticas de inclusión social actualmente existentes en España, así como los principales perfiles de la pobreza, la exclusión y la desigualdad en perspectiva española y europea comparada. Por otro lado se consideran los retos a afrontar y las propuestas para encararlos. La dinámica propositiva se desarrolla en tres dimensiones: la discursiva, donde se fortalece el relato de los ejes de exclusión/inclusión, y de la nueva pobreza; la sustantiva, donde se perfilan alternativas de inclusión social como dignidad (rescate ciudadano) y autonomía personal (atención a la dependencia y nuevo paradigma de servicios sociales); y la operativa, donde se apuesta por la proximidad y las redes de acción como medio para la práctica de la inclusión social. El documento ofrece una perspectiva emergente de variables, que surgen tras los años más intensos de crisis económica (2007-2012) y de políticas europeas de austeridad (2010-2015). La creciente distancia entre los impactos de todo ello y la debilidad relativa de unas políticas de inclusión, de consolidación muy tardía en los regímenes de bienestar, lleva a concluir la necesidad de un fortalecimiento de las estrategias de inclusión, las cuales deberían jugar papeles más centrales e intensos en el nuevo ciclo de los regímenes de bienestar que, tras la crisis, se abre en España y el conjunto de la Unión Europea.*

**Palabras clave:** Inclusión; Pobreza; Política Social; España

### **Profiles of Exclusion and Social Inclusion Policies in Spain: Dimensions of Change**

*This article outlines, firstly, the European context of social inclusion policies, by means of a double perspective: comparative (diversity of welfare regimes) and dynamic (diversity of restructuring paths). On that basis, our analysis comprises two parts. On the one hand, the empirical*

---

Recibido: 23-10-2015. Aceptado: 26-11-2015.

(\*) Una versión preliminar de este artículo se debatió en la Jornada “Hacia una Europa de bienestar y cohesión”, organizada en junio de 2015 en Barcelona por el Grupo GUE/NGL del Parlamento Europeo.

*foundations are traced: both the institutional map of the social inclusion policies in Spain, and the main profiles of poverty, exclusion and social inequality in Spanish and EU comparative perspective. On the other hand, we consider the challenges and the policy proposals to meet them. A threefold approach is developed: the policy frame, where the inclusion/exclusion cleavage and the concept of new poverty are reinforced; the policy contents, where the alternatives are drawn in terms of human rights and personal autonomy (the new social services paradigm); and the governance dimension, with the option for new localism and action networks to implement social inclusion policies. The document offers a new set of variables emerging from the most intense years of crisis (2007-2012) and austerity (2010-2015). The growing gap between the impacts of the crisis-austerity policy regime, and the relative weakness of the social inclusion strategies across the diverse welfare models, leads us to sustain the case for a stronger social inclusion dimension, to play a central role within the new welfare cycle which is emerging in Europe.*

**Key words:** Inclusion; Poverty; Social Policy; Spain

### **1. Las políticas de inclusión en contexto: trayectorias y regímenes de bienestar**

**E**n algunos de los países de la actual Unión Europea (UE), el Estado de bienestar (EB) adopta rasgos de carácter estructural tras la Segunda Guerra Mundial (Pierson y Castles, 2006). En otros países, el desarrollo de la dimensión social se produce más adelante, de la mano de procesos democratizadores. En todo caso, el núcleo fundacional de políticas del EB abarcó, por un lado, los servicios universales de salud y educación; por otro lado, los sistemas de garantía de rentas vinculados al paro y la jubilación; y por último, una vertiente laboral formada por regulaciones públicas y políticas activas tendentes a generar empleos con derechos (Muñoz Machado ...[et al], 2002). Todo ello completado por una fiscalidad directa y progresiva como soporte financiero de un gasto público que llega a situarse por encima del 50% del PIB (Marlier ...[et al], 2009).

Pronto, el singular “Estado de bienestar” deja de ser una categoría relevante y el análisis se desplaza hacia el plural “regímenes de bienestar (RB)” (Esping Andersen, 1991). Sin entrar ahora en un amplio debate académico (Janoski y Hicks, 1994; Ochando, 1999), resulta útil trabajar sobre la existencia de cuatro RB en el marco de la Unión Europea-15 (regímenes nórdico, anglosajón, continental y latino-mediterráneo)<sup>1</sup>, con dificultades importantes para fijar tipologías en el resto de Estados de acceso reciente a la Unión. La definición de cada modelo atiende a criterios de desmercantilización (la ubicación

**Los Regímenes de Bienestar van incorporando “policy areas” que requieren otros instrumentos de análisis, y es aquí donde emergen las políticas de inclusión social, lucha contra la pobreza).**

de cada campo de política pública en el eje Estado/mercado) y de redistribución de la riqueza. Sus factores explicativos se hallan en variables políticas (presencia sostenida de la socialdemocracia o la tradición conservadora en el Gobierno) y culturales (enraizamiento social de códigos católicos o protestantes, entre otros) (Pinch, 1997).

Pero también esta matriz de diversidad resulta insuficiente por tres motivos básicos: 1) los RB van incorporando “policy areas” que requieren otros instrumentos de análisis, y es aquí donde emergen las políticas de inclusión (atención social, lucha contra la pobreza) (Moreno, 2000; Chamberlayne ...[et al], 2002); 2) los RB no pueden definirse al margen de las relaciones de género, de los roles socialmente construidos de hombres y mujeres en los ámbitos públicos y familiares (Sainsbury, 1999; Vega, 2009); 3) las políticas públicas de bienestar van configurando un mosaico multinivel: por arriba, europeización y globalización (Hantrais, 2007; Yeates y Holden, 2009), pero también y sobre todo por abajo: descentralización regional y local (Ferrera, 2005). A todo ello, hoy cabe añadir otro factor inevitable: el impacto de la crisis y de las políticas de austeridad (Therborn, 2013). Desde 2010, dichas políticas intentan -y en buena parte consiguen- reescribir el contrato social del EB por medio del desmantelamiento de derechos sociales y de la desposesión democrática. Frente a ello, se articulan respuestas sociales y emergen espacios políticos orientados a erigir alternativas (Domènech, 2013).

Resulta pues muy relevante en términos analíticos reflexionar sobre las distintas trayectorias europeas en materia de políticas de inclusión, y sobre los efectos de la crisis y de la lógica de desmantelamiento social sobre ese conjunto de políticas.

La trayectoria histórica de desarrollo del Estado de bienestar en España es en buena parte reflejo del conflicto social y sus resultantes en el ámbito de las políticas públicas (Del Pino y Rubio, 2013). Hay, de entrada, tres elementos a tener en cuenta. En primer lugar, la fase expansiva del modelo social español (1977-2007) coincide con la etapa de intensa reestructuración de los regímenes de bienestar europeos, bajo presión ideológica y política neoliberal. En segundo lugar, la agenda social en España se despliega en tres ámbitos principales: sanidad, educación y pensiones. Relega, pues, a un plano residual la atención social, las rentas mínimas, y el acceso a la vivienda, a diferencia de lo que sucede en el resto de Europa. Finalmente, el mercado laboral presenta índices de paro y precariedad muy por encima de la media del entorno, debido tanto a factores de modelo productivo

La exclusión laboral y residencial, unida a la debilidad de los servicios sociales, explican una realidad de pobreza y desigualdad que ha ido tomando rasgos estructurales en España.

como a políticas de desregulación recurrentes desde la década de los ochenta (Muñoz del Bustillo, 2000).

Estos tres rasgos tienen una gran importancia para las políticas de inclusión social. Por una parte, la exclusión laboral y residencial, unida a la debilidad de los servicios sociales, explican una realidad de pobreza y desigualdad que ha ido tomando rasgos estructurales en España. Por otra parte, la emergencia de políticas activas de inclusión y atención a la dependencia no se da hasta la fase tardía del ciclo social expansivo (desde finales de la década de los 90) y queda truncada por el giro hacia el desmantelamiento social al hilo de la crisis de 2007, y sobre todo de 2010 en adelante con la estrategia de la austeridad seguida por los gobiernos sucesivos<sup>2</sup>. Así pues, políticas de inclusión incipientes y frágiles para hacer frente a una realidad extendida de pobreza y exclusión: un cierto abismo entre problemas sociales y respuestas públicas.

A partir de estas consideraciones, las siguientes páginas abordarán la reflexión en torno a las políticas de inclusión social desde dos grandes apartados. En el primero se trazarán los puntos de partida empíricos: a) la cartografía de las políticas públicas realmente existentes; b) los principales perfiles sociales de la pobreza, la exclusión y la desigualdad. En el segundo, se trazarán los retos a afrontar y las propuestas para encararlos. La lógica propositiva se desplegará en tres dimensiones: a) la discursiva, para fortalecer el relato de los ejes de exclusión/inclusión y de la nueva pobreza; b) la sustantiva, para perfilar alternativas de inclusión social como dignidad (rescate ciudadano) y autonomía personal (LAPAD y nuevo paradigma de servicios sociales); y c) la operativa, para reivindicar la proximidad y las redes de acción como medio para la práctica de la inclusión social.

## **2. Arquitectura e instrumentos de las políticas de inclusión**

El entramado público de políticas de inclusión en España es complejo y débil de forma simultánea. La complejidad obedece tanto a la descentralización política del Estado y la ubicación de competencias sociales en las comunidades autónomas (CC.AA.) y los poderes locales, como a la fragmentación de políticas y la ausencia de marcos de acción integrados. La debilidad tiene que ver con la posición secundaria cuando no residual de estas políticas en el conjunto del Estado de bienestar (Gallego ...[et al], 2002).

El Cuadro 1 intenta mostrar ambos rasgos. Se explicita el abanico de componentes de acción pública (atención social, garantía no

contributiva de ingresos y planes de inclusión) y se caracterizan en función de tres variables: la existencia o no de un derecho subjetivo de ciudadanía, el tipo de cobertura y el ámbito territorial. Emergen algunas imágenes relevantes: la naturaleza multinivel de las políticas con baja presencia local; la ausencia de coberturas universales en componentes clave (la garantía de rentas); y la debilidad en el reconocimiento de derechos subjetivos de ciudadanía, muy por debajo del resto de campos del Estado de bienestar (salud, educación, pensiones) y por debajo también de lo que sucede en los regímenes anti-exclusión del resto de modelos de bienestar de la Unión Europea (Ayala, 2000).

**Cuadro 1**  
**Los componentes del entramado de políticas de inclusión**

	Atención Social (AS)		Garantía de Ingresos (GI)			Planes de Inclusión	
	SAAD	Servicios Sociales (SSB/SSAE)	PNC	Rentas Mínimas	Ayudas Económicas Serv. Sociales	Atención Social y Garantía de Ingresos	Programas vinculados al EB *
Derecho subjetivo	Sí	Sí/No	Sí	Sí/No	No	No	Sí/No
Cobertura	Univ	Univ/Select.	Selectiva	Selectiva	Selectiva	Univ/Select.	Univ/Select.
Ámbito	Estatad	CC.AA./Local	Estatad	CC.AA.	Local	CC.AA.	CC.AA./Local

Claves: SAAD (sistema para la autonomía y atención a la dependencia); SSB (servicios sociales básicos); SSAE (servicios sociales de atención especializada); PNC (pensiones no contributivas); CC.AA. (Comunidades Autónomas).

\* Ejemplos: programas y servicios de educación inclusiva o de acción contra la exclusión sanitaria.

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 1 ofrece las cifras de estas debilidades. Muestra también los impactos de la crisis y de la dinámica de desmantelamiento social sobre las políticas de inclusión. Se observan en primer lugar cifras de cobertura en torno al 10% de la población en la red pública de servicios sociales, muy lejos de la lógica universal; lejos también del 22% de población bajo el umbral de la pobreza en España. Aparece, en segundo lugar, el impacto de la crisis en forma de incremento de personas atendidas: 2 millones más en la red pública entre 2007 y 2013, una escalada del 57% (715.000 más en la red de Cáritas).

Y aparece el impacto simultáneo de los recortes presupuestarios, que afectan de lleno a las políticas de servicios sociales: retrocesos del 38% en el ámbito estatal, del 12% en las CC.AA. y del 24% en la esfera local. Así pues, más riesgos de pobreza y exclusión, más presión

asistencial sobre los servicios sociales, y disminución, en cambio, de recursos públicos (Malgesini y Candalija, 2014). Una caída de 4.141 millones entre 2010 y 2013; un volumen que representa solamente un 10% de la inyección directa de fondos públicos a las entidades financieras: simultaneidad entre rescate bancario y políticas de desmantelamiento social (lógica de “*welfare retrenchment*”).

**Tabla 1**  
**Indicadores de cobertura y gasto público en Atención Social**

	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>
Red Pública SS ( <i>personas atendidas</i> )	3.100.000	<b>3.500.000</b>	5.100.000	<b>5.500.000</b>
Red SS Cáritas ( <i>personas atendidas</i> )	395.000	<b>385.000</b>	860.000	<b>1.100.000</b>
SAAD ( <i>Personas cubiertas</i> )	-----	<b>100.000</b>	900.000	<b>980.000</b>
Gasto Público Atención Social ( <i>Estado</i> )	1.597 m€	1.996 m€	<b>2.825 m€</b>	<b>1.742 m€</b>
Gasto Público Atención Social ( <i>CC.AA.</i> )	6.861 m€	8.286 m€	<b>11.501 m€</b>	<b>10.071 m€</b>
Gasto Público Atención Social ( <i>Local</i> )	5.960 m€	6.327 m€	<b>6.618 m€</b>	<b>4.990 m€</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda; Plan Concertado de Servicios Sociales; Cáritas.

El componente de garantía de ingresos tiene en los programas de rentas mínimas (RR.MM.) autonómicas su pieza vertebradora. En 2013, el gasto en RR.MM. llegó a 1.040 millones de euros, solo un 0,1% del PIB del Estado. Es esta una cifra muy alejada de la media de la UE, que se sitúa en torno al 2%. Pudiera ser que el componente de garantía de ingresos tuviera un peso relativo menor en España. Pero si la comparación se traslada al volumen global de gasto público en atención social, las cosas no son muy diferentes. Los 17.000 millones en España representan un 1,6% del PIB; solo la mitad del gasto medio de la UE que está por encima del 3,5% del PIB.

La Tabla 2 muestra la distribución por CC.AA. atendiendo a parámetros de cuantía de las aportaciones y de cobertura sobre el número de hogares sin ingresos. Se observan dispersiones elevadas en ambos parámetros: desde cuantías básicas por encima del salario mínimo

interprofesional (SMI), como la del País Vasco, hasta aportaciones máximas de € 372 en La Rioja (el 58% del SMI). Y desde coberturas universales en el País Vasco y Navarra, hasta otras por debajo del 10% en las Islas Baleares, Castilla-La Mancha o Extremadura. En el País Vasco, la tasa real de cobertura multiplica por 2,7 los hogares sin ingresos, al permitir su esquema de rentas la compatibilización del ingreso público con otras fuentes de ingresos personales o familiares (Jurado y Pérez, 2014).

**Tabla 2**  
**Rentas Mínimas CC.AA. Cuantías mínima y máxima. Tasa de Cobertura**

	<b>Renta Mínima Aportación básica (€)</b>	<b>Renta Mínima Aportación máxima (€)</b>	<b>Cobertura sobre hogares sin ingresos (%)</b>
Andalucía	400	645	32,2
Aragón	441	621	51,1
Asturias	443	730	68,1
I. Baleares	425	776	9,4
Canarias	472	658	12,4
Cantabria	426	664	61,0
Castilla-Mancha	372	741	4,6
Castilla-León	426	692	34,0
Catalunya	423	645	26,3
Extremadura	399	665	8,4
Galicia	399	665	33,0
Madrid	375	532	23,4
Murcia	300	682	12,3
Navarra	548	962	100,0
P. Valenciano	385	621	13,5
País Vasco	662	941	100,0
La Rioja	364	372	57,9

Fuente: Secretaría de Estado de Asuntos Sociales (2013).

Finalmente, el Cuadro 2 muestra la agrupación de las CC.AA. en cuatro tipologías según el cruce de los parámetros de cobertura e intensidad de protección (la cuantía de la renta). Once CC.AA. se sitúan en coberturas inferiores al 35% de los hogares sin ingresos (media estatal), y solo siete por encima. Mientras que nueve CC.AA. presentan intensidades de protección por debajo de los € 542 de aportación media estatal, y ocho de ellas por encima. El mapa resultante es significativo:

País Vasco, Navarra, Asturias y Cantabria se agrupan en el cuadrante de cobertura e intensidad alta. Mientras que siete CC.AA. lo hacen en el polo opuesto (Catalunya y Madrid, las dos CC.AA. con la renta per cápita más alta, entre ellas)<sup>3</sup>. Cuatro comunidades optan por cuantías elevadas a costa de la extensión (las dos Castillas, Canarias y Baleares); y solo dos (Aragón y La Rioja) cubren por encima de la media, pero a costa de aportaciones bajas.

**Cuadro 2**  
**Rentas Mínimas CC.AA. Distribución por tasas de cobertura e intensidad**

	<b>Cobertura Baja</b> <i>(por debajo 35% hsi)</i>	<b>Cobertura Alta</b> <i>(por encima 35% hsi)</i>
<b>Intensidad Baja</b> <i>(por debajo € 542</i> <i>aportación media)</i>	Andalucía, Catalunya, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, C. Valenciana	Aragón, La Rioja
<b>Intensidad Alta</b> <i>(por encima € 542</i> <i>aportación media)</i>	Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Islas Baleares	Asturias, Cantabria, Navarra, País Vasco

Fuente: elaboración propia.

### 3. Perfiles sociales de pobreza, exclusión y desigualdad

La arquitectura de políticas de inclusión social se enfrenta a una realidad de pobreza, exclusión y desigualdades fuertemente impactada por la dinámica de crisis y la lógica de desmantelamiento del bienestar. Las cifras recogidas en las tablas siguientes ilustran dichos impactos en España, en perspectiva europea comparada y en cada una de las Comunidades Autónomas.

En la UE (Tabla 3), la pobreza infantil alcanza unas cotas alarmantes, con niveles que se mueven en los entornos del 25-35%, con excepción de los países nórdicos. La pobreza laboral -es decir, las personas trabajadoras con ingresos por debajo del umbral de pobreza- ha dejado de ser una categoría excepcional para convertirse en un nuevo vector de las fragilidades sociales (Gallie y Paugam, 2000). Hoy, muchos empleos no ofrecen sentido a la vida ni recursos suficientes para vivirla con dignidad. Las políticas de austeridad han hecho estragos sobre la desigualdad: los índices de Gini se disparan y en todos los regímenes de bienestar crece la polarización de rentas. Finalmente, se observa una constante transversal en todos los indicadores: la fractura ampliada entre la Europa del Sur y el resto de la UE. Los países latino-mediterráneos, entre ellos España, presentan tasas de pobreza de un 50% por encima de la media (21,5% de pobreza relativa

sobre un 13,5% de media en el resto de los regímenes de bienestar); un índice de desigualdad muy superior (un Gini de 0,345 en relación, por ejemplo, al 0,245 de los nórdicos); y, quizás lo más relevante, una tendencia a alejarse de todo escenario de convergencia social. La polarización se dispara en ellos con mucha más fuerza: la distancia entre la renta media y el 10% más empobrecido ha crecido un contundente 73% en la Europa del Sur entre 2008 y 2013. Aparece pues una UE con más desigualdad en el seno de sus sociedades, y con un abismo abierto en dirección al sur (Therborn, 2013).

**Tabla 3**  
**Índices de pobreza y desigualdad en perspectiva comparada (RB-UE 15)**

	Pobreza relativa %	Pobreza Infantil %	Pobreza laboral %	Desigualdad (Índice Gini)	Polarización de rentas <sup>4</sup>
RB Nórdicos	12,8	15,0	8,4	0,245	+20%
RB Anglosajones	15,2	27,2	12,7	0,295	+25%
RB Continentales	13,7	23,8	8,6	0,265	+11%
RB Latino-Med.	21,5	34,9	15,6	0,345	+73%

Fuente: Eurostat (2013-2014).

Los datos que muestra la Tabla 4 ahondan en los rasgos descritos. Las situaciones de paro que conectan directamente con la vulnerabilidad (sobre todo para las personas de baja formación) tienden a crecer, y la protección de ingresos vía salario mínimo pasa a ser ineficaz en términos de pobreza: tanto en la Europa anglosajona como en la mediterránea los SMI se sitúan por debajo del 50% de la media salarial. De nuevo, la realidad es acuciante en el sur: el desempleo de larga duración multiplica por tres el del resto; por encima del 40% de los jóvenes se hallan sin trabajo; y casi uno de cada cuatro de esos jóvenes se sitúa al margen de la doble esfera laboral/formativa.

**Tabla 4**  
**Índices exclusión laboral / infrasalariación en perspectiva comparada (%) (RB-UE 15)**

	Paro larga duración	Paro baja formación	Paro juvenil	Jóvenes sin activ. laboral/formativa	Salario mínimo (sb salario medio)
RB Nórdicos	2,2	17,2 (+5,5) <sup>5</sup>	16,2	8,1	---
RB Anglosajones	5,3	20,5 (+6,8)	19,1	18,3	47,5
RB Continentales	3,4	14,8 (+4,2)	15,2	12,9	53,9
RB Latino-Med.	12,4	27,2 (+14)	41,7	22,8	47,3

Fuente: Eurostat (2013-2014).

La crisis y la austeridad dejan una geografía de vulnerabilidades sin precedentes en la UE. Y sobre todo, ensanchan la fractura territorial. Los países del sur se descuelgan de la lógica de convergencia: España, Italia, Grecia y Portugal son hoy más periféricos en términos sociales.

En síntesis, la crisis y la austeridad dejan una geografía de vulnerabilidades sin precedentes en la UE (pobreza laboral, polarización). Y sobre todo, ensanchan la fractura territorial. Los países del sur se descuelgan de la lógica de convergencia: España, Italia, Grecia y Portugal son hoy más periféricos en términos sociales, con sociedades más desiguales y un mosaico creciente de riesgos de exclusión. Veamos con más detalles algo de todo ello en España.

España parte de una situación de fuertes desequilibrios sociales en relación con el resto de la UE, en el punto de arranque de la crisis y las políticas de austeridad (Tablas 5 y 6). Las tasas de pobreza relativa e infantil se encuentran, en 2007, en un mínimo de 5 puntos por encima de la media europea. Las desigualdades educativas y su proyección en las trayectorias de inclusión/exclusión laboral tienen también una fuerte presencia en España. Entre 2008 y 2013, los ingresos medios anuales por hogar no dejan de recortarse: de € 29.634 (2008) a € 27.747 (2010) y a € 26.154 (2012), más de un 12% de caída. La crisis nos empobrece, pero no tiene por qué hacernos más desiguales. El impacto de las políticas de austeridad, sin embargo, no deja de ensanchar la brecha.

**Tabla 5**  
**Evolución indicadores de pobreza y exclusión en España (%) (2008-2013)**

	Pobreza relativa	Pobreza infantil	Precariedad económica	Exclusión severa	Dificultad CNB <sup>6</sup>	Pobreza energética
2008	20,7	28,8	33,6	6,3	14,2	8,7
2013	25,5	30,1	40,6	10,9	16,1	10,2
<b>Evol.</b>	<b>+4,8</b>	<b>+1,3</b>	<b>+7,0</b>	<b>+4,6</b>	<b>+1,9</b>	<b>+1,5</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2013).

Todos los indicadores de pobreza, precariedad y exclusión se amplían en España durante el período 2008-2013, y de forma significativa. La pobreza relativa crece un 25%, la infantil se sitúa ya por encima del 30% y la exclusión severa casi dobla la tasa en cinco años: del 6,3% al 10,9%. El índice de paro se multiplica por 3,5 y, quizás lo más relevante, en España existen hoy 1.860.000 hogares sin ningún tipo de ingreso y 1.641.481 personas sin empleo y sin protección pública (Malgesini y Candalija, 2014). A todo ello hay que añadir una dimensión de la realidad que ha operado bajo una dinámica temporal propia. En 1999, el precio de la residencia habitual representaba como media 3,6 veces la renta disponible anual de las familias; en 2007 había crecido a 7,7 veces.

Así pues, la crisis laboral y las nuevas realidades de pobreza y exclusión coexisten con una esfera habitacional de sobre endeudamiento familiar que, junto a una normativa hipotecaria y de arrendamientos impugnada<sup>7</sup>, provoca miles de desahucios.

**Tabla 6**  
**Evolución indicadores de paro, ingreso y acceso a vivienda en España (%) (2008-13)**

	Tasa de paro	Paro larga duración	Paro baja formación	Paro sin cobertura (n. absolutos)	Hogares sin ingreso (n. absolutos)	Precio vivienda (sb renta disp.)
2008	7,93	2,1	21,3	787.503	362.700	x 3,6 (1999)
2013	26,94	13,1	36,2	1.641.481	1.860.000	x 7,7 (2007)
<b>Evol.</b>	<b>+19,10</b>	<b>+8,0</b>	<b>+14,9</b>	<b>+853.978</b>	<b>+1.497.300</b>	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2013).

La distribución social de los riesgos de exclusión es claramente desigual. Y es en esa desigualdad que pueden encontrarse algunos de los factores explicativos clave de las nuevas situaciones de pobreza. La Tabla 7 muestra, por ejemplo, la altísima fragilidad y vulnerabilidad a la pobreza de las personas sin empleo y de aquellas que solo han accedido a niveles formativos básicos, pero también de los hogares monoparentales (monomarentales la inmensa mayoría) y de las personas que han llegado a España desde la inmigración de raíz social: el riesgo de pobreza entre el colectivo de origen extracomunitario llega al 55,4%.

**Tabla 7**  
**Factores de pobreza relativa en España (%) (2013)**

Actividad		Nivel formación		Tipo de hogar		Nacionalidad	
Ocupados	Parados	Primaria	Superior	2 adultos con hijos	1 adulto con hijos	Espanoles	Extra-UE
14,2	45,1	24,6	10,2	25,8	42	18,4	55,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2013).

Finalmente, la Tabla 8 muestra la distribución territorial de las desigualdades y los riesgos de exclusión. El abanico de la renta por comunidades autónomas (CC.AA.) indica las disparidades entre ellas; el índice de Gini para cada una señala el nivel adquirido por las desigualdades internas. Observamos una distancia relevante de rentas.

En base 100 para la media estatal, la estructura es la siguiente: seis CC.AA. se sitúan en la franja alta 110-130; cinco CC.AA., en la franja baja 70-85; y seis CC.AA., en posiciones cercanas a la media 85-105.

Más relevante en términos sociales es la disparidad de ingresos que muestra cada comunidad. Se observa, en primer lugar, que solo Navarra está por debajo de 0,3 en su índice de Gini. En la UE-15 las medias de Gini en los países continentales, anglosajones y nórdicos están por debajo de 0,3. Así pues, 16 de las 17 CC.AA. se encuentran cruzadas por desigualdades sociales netamente superiores a las existentes en Europa. Destacan Castilla-La Mancha, Andalucía, Canarias, Aragón y la Comunidad Valenciana con índices superiores a 0,33. El efecto acumulado de crisis y políticas de austeridad injusta ha catapultado la desigualdad en todas las CC.AA., sin excepción. Hoy, todas son más desiguales que en 2008. Destacan aquí crecimientos del orden del 20% en Aragón, Asturias y Cantabria; o en la franja 10-15% en Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, País Vasco o La Rioja. Resulta por último especialmente grave observar que cinco CC.AA. -Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia- presentan tasas de pobreza relativa por encima del 30%. Solamente Navarra se sitúa por debajo del 10%.

**Tabla 8**  
**Indicadores de renta, pobreza y desigualdad por CC.AA.**

	<b>Renta (Media 100)</b>	<b>Pobreza relativa</b>	<b>Dificultad CNB<sup>s</sup></b>	<b>Desigualdad<sup>9</sup> (Gini)</b>
Andalucía	75,7	35,9	46,4	0,344 (+9,1)
Aragón	111,2	15,9	33,1	0,331 (+22,4)
Asturias	94,4	16,8	20,5	0,316 (+19,4)
I. Baleares	103,9	25,8	32,8	0,322 (+10,6)
Canarias	83,6	35,3	41,0	0,346 (+11,7)
Cantabria	96,6	19,6	41,6	0,319 (+20,1)
Castilla-Mancha	83,8	30,9	38,8	0,363 (+12,5)
Castilla-León	101,4	24,6	18,5	0,306 (+1,7)
Catalunya	117,4	19,8	34,3	0,312 (+5,4)
Extremadura	71,1	41,5	44,0	0,320 (+0,9)
Galicia	88,7	22,0	36,9	0,313 (+14,4)
Madrid	132,1	18,1	34,3	0,324 (+4,7)
Murcia	80,4	36,1	48,1	0,305 (+4,1)
Navarra	129,3	9,7	18,3	0,278 (+6,8)
P. Valenciano	87,2	26,3	38,4	0,334 (+10,1)
País Vasco	130,8	15,6	24,7	0,306 (+13,9)
La Rioja	109,5	24,9	28,0	0,322 (+16,5)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2013).

#### **4. Fortalecer las políticas de inclusión: las tres esferas de cambio**

Del contraste entre los dos primeros apartados de este texto resulta una imagen de distancia y de fractura: de distancia entre la realidad y las políticas públicas; de fractura entre las necesidades ciudadanas y las prioridades institucionales. Crecen en España la pobreza, la precariedad, la exclusión social y el paro. Y ante ello, el sistema de atención social sufre una disminución considerable de gasto público. La resultante es clara: más de 1 millón y medio de personas sin empleo y sin protección pública; casi 2 millones de hogares sin ingresos (solo el 35% accede a rentas mínimas autonómicas).

Sobre esta base, los tres apartados que siguen adoptan un enfoque propositivo (Morel ...[et al], 2012). Y lo hacen siguiendo las tres dimensiones o esferas utilizadas en el análisis de políticas públicas: la esfera discursiva, es decir la fijación de marcos conceptuales y relatos; la esfera sustantiva, la de los contenidos; y la operativa, la de los procesos de gestión de las políticas (Gomà y Subirats, 1998). Una gramática recorre las propuestas: ante la emergencia de nuevas pobreza y exclusiones, parece inaplazable fortalecer las políticas de inclusión, entendidas como derechos a la dignidad y a la autonomía, y se hace necesario afrontar dicho reto desde ópticas nuevas, enraizadas en la proximidad, los bienes comunes y las redes participativas. Reforzar las políticas de inclusión como oportunidad de profundización democrática (Hajer y Wagenaar, 2003).

#### ***La esfera discursiva: el relato de la exclusión / inclusión y la nueva pobreza***

Asistimos a un doble proceso de reestructuración social. Vivimos, por un lado, una dinámica de cambio de época, de apertura de un tiempo nuevo llamado a enmarcar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas (Beck, 2007). Sufrimos, por otro lado, una crisis del capitalismo financiero con predominio de las políticas de austeridad (Krugman, 2012; Stiglitz, 2013). Se trata de una dinámica política y económica inscrita en una lógica de transición social y cultural. Ambos vectores inciden sobre la cartografía de las necesidades sociales. La lógica de cambio de época dota de sentido al concepto de exclusión, más allá de la noción clásica de pobreza. La dinámica de desmantelamiento social sitúa las privaciones en una esfera de vulneración de derechos básicos, más allá también de la noción clásica de pobreza. En este sentido, se construye y se propone el uso de un

entramado discursivo en torno a dos conceptos clave: el de ruptura en el tejido social y el de vulneración de la dignidad personal. Ambos permiten dar paso de forma coherente a la segunda dimensión propositiva, la del contenido de las políticas de inclusión a impulsar.

- *La exclusión como ruptura en el tejido social.* Los principales parámetros sociales y culturales que cimentaron durante más de medio siglo la sociedad industrial quedan atrás de forma irreversible. Las dimensiones del cambio son múltiples: la transición hacia la economía del conocimiento, nuevas complejidades colectivas e incertidumbres personales, Internet y espacios digitales, conciencia de riesgos ecológicos socialmente producidos. Un tiempo nuevo: quizás una sociedad “del riesgo” en palabras de Ulrich Beck, o una incipiente modernidad “líquida” como propone Zygmunt Bauman. En todo caso, un contexto donde las desigualdades se reconfiguran en profundidad.

En el viejo marco fordista, los desequilibrios sociales presentaban una naturaleza esencialmente económica. El eje básico de desigualdad se expresaba en una estructura de clases que polarizaba la distribución del ingreso, pero no llegaba a romper el tejido de la cohesión. Hoy aparecen nuevas dinámicas que implican fracturas relacionales no directamente vinculables a la variable renta. Es aquí donde toma sentido el concepto de *exclusión social*, referido a dinámicas de precariedad económica articuladas a fracturas en los vínculos de integración comunitaria (Subirats, 2005). La noción de exclusión contiene diversidad de factores explicativos (género, edad, origen, discapacidad, tipo de hogar, clase) y se expresa en formas diversas con tendencia a la suma biográfica (fracaso escolar, precariedad laboral, infravivienda, soledad) (Pascual y Godàs, 2010). En este nuevo marco referencial, la pobreza se convierte en la dimensión material de la exclusión: la dificultad de cobertura de necesidades básicas. Y opera como factor de riesgo de exclusión, aunque no la comporte de forma necesaria (Saraceno, 2002).

**Cuadro 3**  
**Desigualdades y fracturas: los ejes de la exclusión y la inclusión**

		Desigualdades en la distribución de oportunidades y recursos materiales	
		Elevadas	Bajas
Fracturas en los vínculos de integración social y comunitaria	Fuertes	<b>EXCLUSIÓN</b>	SEGMENTACIÓN
	Débiles	<b>POBREZA</b>	<b>INCLUSIÓN</b>

Fuente: elaboración propia.

Las políticas de austeridad impulsadas presentan unos impactos ciudadanos de gran intensidad. Emergen hoy pautas de desigualdad y situaciones de nueva pobreza que inciden de forma nítida en la esfera de los derechos fundamentales.

- *La pobreza como vulneración de la dignidad personal.* Las políticas de austeridad impulsadas presentan unos impactos ciudadanos de gran intensidad. Emergen hoy pautas de desigualdad y situaciones de nueva pobreza que inciden de forma nítida en la esfera de los derechos fundamentales.

En España, bancos y cajas han recibido 88.000 millones de euros en ayudas directas, de los cuales 50.000 millones no serán recuperados; el gasto social per cápita, en paralelo, ha caído un 20% en los últimos cinco años. El mismo día que el Gobierno del Estado daba por finalizada la cobertura sanitaria universal, decidía una inyección millonaria de recursos públicos al sistema bancario. Las desigualdades se han ido ampliando: los segmentos más ricos acumulan más riqueza; los colectivos vulnerables han visto más precarizadas sus vidas (Malgesini y Candalija, 2014). Hoy, la renta del 20% con ingresos más altos es siete veces superior a la del 20% con menores ingresos. Más de la mitad del paro es de larga duración y está desprotegido; la pobreza laboral llega al 14% de los contratos. El 20% de la población sufre pobreza relativa y la infantil llega al 25%. Se producen más de 100 desahucios al día de personas vulnerables. Una de cada diez familias vive con riesgo de corte en los consumos básicos de luz, agua y gas.

En síntesis, la exclusión social entendida como pobreza con ruptura relacional, y la vulneración de derechos vinculada a la ampliación de desigualdades y privaciones emergen hoy como realidades acuciantes. Y deberían configurar, también, los marcos conceptuales para definir las nuevas políticas de inclusión social. Políticas a desplegar en dos vertientes: a) el rescate ciudadano: luchar contra la nueva pobreza para reconstruir la dignidad y los derechos humanos; y b) la autonomía personal: atender la dependencia desde palancas que permitan reconstruir la vida.

### ***La esfera sustantiva: la inclusión como construcción de dignidad y autonomía***

Todas las políticas ligadas al Estado de bienestar incorporan dimensiones de inclusión. Los terrenos educativo o de salud, por ejemplo, más allá de su lógica universal, tienden también a generar acciones vinculadas de forma más concreta a colectivos vulnerables (familias desestructuradas, personas mayores solas) o a situaciones de riesgo intenso (barrios frágiles). Aun así, en coherencia con la propuesta discursiva, centramos esta dimensión en los dos tipos de políticas públicas que de forma específica responden a realidades de vulneración

Las políticas de empleo y de vivienda pueden ir mucho más allá de la lucha contra la exclusión y la pobreza, pero ambas deberían desarrollar fuertes dimensiones de inclusión.

de derechos básicos (las políticas del rescate ciudadano) y a realidades de exclusión múltiple (los servicios sociales como palancas de reconstrucción de autonomía e inclusión relacional).

*Las políticas del rescate ciudadano: la inclusión como dignidad*

Las políticas activas de inclusión vinculadas a la reconstrucción de la dignidad humana pueden contemplar tres ejes, en el marco de una estrategia integrada de rescate ciudadano:

- Un primer eje conectado a la garantía de ingresos. En la actualidad, los programas y leyes autonómicas de rentas mínimas adolecen de debilidad normativa (déficit de reconocimiento de derechos), bajas tasas de cobertura y diseños condicionados a teóricos procesos de inserción laboral. Se trataría de desencadenar una dinámica de cambio, de “*policy change*”, hacia la implantación de una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) establecida como derecho subjetivo y orientada a asegurar un ingreso público que no dejara a ninguna persona por debajo del umbral de pobreza relativa. La RGC operaría como un paso necesario en la lógica del cambio cultural, político e institucional hacia la Renta Básica, en tanto que instrumento estratégico para desmercantilizar las bases materiales de la existencia (Raventós, 2007 y 2012).

- Un segundo eje conectado a la seguridad alimentaria y energética. Crear un sistema integrado de cobertura de necesidades alimentarias (SICNA) articulado por planes de proximidad para garantizar el derecho a la alimentación autónoma y digna; para prevenir todos los riesgos de malnutrición, y en especial la malnutrición infantil. Se trata de asegurar las tres comidas diarias a toda la población infantil todos los días del año, por medio de becas comedor en colegios y centros y actividades socioeducativas, y a través de programas de seguridad alimentaria en entornos familiares vulnerables, gestionados por los servicios sociales básicos. Generar, por otro lado, un marco normativo y político de control público del agua y de la energía, que garantice tramos de consumo como derecho básico, un esquema de tarificación social y ecológica, y la prohibición de cortes de suministro a hogares en riesgo de vulnerabilidad social. Todo ello en la perspectiva de procesos de remunicipalización del agua<sup>10</sup> y de creación de agencias públicas locales de energía (como en París y Berlín) para desmercantilizar los suministros y situar agua, luz y gas en el terreno de los derechos sociales.

- Un tercer eje conectado a la inclusión laboral y habitacional. Las políticas de empleo y de vivienda pueden ir mucho más allá de la lucha

contra la exclusión y la pobreza, pero ambas deberían desarrollar fuertes dimensiones de inclusión. En el ámbito residencial es fundamental la implantación de estrategias de “*housing first*” por medio de programas de viviendas de inclusión, como apuesta para superar el *sinhogarismo* (Tsemberis, 2010); la ampliación del parque público a través de la movilización de pisos vacíos (incluyendo instrumentos sancionadores y fiscales); la garantía de acceso y la limitación de alquileres (al 30% del ingreso mensual familiar, por ejemplo) como derechos subjetivos; la prevención de desahucios y la creación de un marco normativo hipotecario que reconozca la dación en pago retroactiva y la garantía de permanencia en caso de dificultades económicas sobrevenidas. En la esfera laboral, la estrategia de inclusión debería contemplar un plan de choque de creación de empleo en los vectores clave del nuevo modelo productivo (economía del bien común, sostenible y humana) (Felber, 2012), con programas concretos de inserción para colectivos vulnerables; un marco normativo de garantía del trabajo digno para reconstruir los derechos laborales erosionados; el reparto del empleo y la jornada de 35 horas; y la plena igualdad laboral en términos de género y diversidad funcional.

#### *Las políticas de servicios sociales: la inclusión como autonomía*

El derecho a la educación fundamenta la escuela pública y el derecho a la salud, la sanidad universal. El derecho a la autonomía personal subyace como razón de ser del sistema de servicios sociales. La dependencia, en cualquiera de sus vertientes, implica precariedad vital y riesgo permanente de exclusión. La autonomía, la posibilidad de realizar un proyecto de vida autodeterminado, emerge por tanto como eje vertebrador de una sociedad inclusiva.

Se trata de forjar un nuevo paradigma de servicios sociales (Fantova, 2014). Un modelo promotor de la autonomía personal y del fortalecimiento de los vínculos de solidaridad. Unos servicios sociales universales, de calidad y próximos, de tipo promocional y preventivo, que actúan para debilitar los factores que generan exclusión, atienden personas y colectivos vulnerables, y potencian la acción comunitaria como motor de cambio social. Unos servicios sociales que impulsan lógicas de empoderamiento, con las personas como protagonistas, sujetos activos y con capacidad de decisión sobre sus propios itinerarios de inclusión social y relacional. Con equipos de profesionales bien dotados, formados para atender situaciones emergentes, y con tiempo para equilibrar el trabajo personal/grupal con los proyectos comunitarios. En síntesis, una acción social al servicio del objetivo

La columna vertebral del sistema ha de estar articulada por la red de servicios sociales básicos, enraizada en centros de barrio y dotados de equipos profesionales potentes.

que todas las personas puedan desarrollar, en igualdad de condiciones, sus propios proyectos de vida. Y puedan hacerlo en marcos de vinculación colectiva. También en este terreno pueden destacarse tres ejes básicos de acción:

- La plena implementación de la LAPAD (Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia). La LAPAD nació como la apuesta pública por desarrollar la cuarta vertiente del Estado de bienestar -más allá de la salud, la educación y las pensiones- y como el reto de generar, por primera vez en décadas, un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía social. Su desarrollo arrancó con exceso de complejidad burocrática y con debilidades de financiación. Su despliegue se ha truncado de forma masiva. El reto es doble. Por un lado, restablecer todos los parámetros de su desarrollo: asegurar la financiación, garantizar la cartera de servicios sin barreras económicas de acceso y simplificar el entramado de gestión. Por otro lado, orientar la LAPAD hacia un modelo no solo de autonomía personal, sino también de equidad de género, de superación de las relaciones cuidadoras del modelo patriarcal. Convertirla en el espacio de oportunidad para construir una nueva “*ciudadanía*”, con implicación paritaria de hombres y mujeres, y con una distribución social justa de los cuidados.

- Los centros de servicios sociales como red básica de proximidad. La columna vertebral del sistema ha de estar articulada por la red de servicios sociales básicos (SSB), enraizada en centros de barrio y dotados de equipos profesionales potentes. Los SSB son el conjunto de acciones impulsadas por un equipo multidisciplinar (educadores, trabajadoras sociales y psicólogos) que, desde la proximidad, y tanto a través de prestaciones públicas como de la activación de recursos del territorio, contribuyen a la autonomía personal y al desarrollo comunitario. Los SSB deberían asegurar: a) el acceso universal, como derecho subjetivo de ciudadanía, al conjunto de prestaciones del sistema, y en especial a los servicios de atención domiciliaria y teleasistencia, en la medida que permiten el mantenimiento de las personas frágiles en su entorno cotidiano y relacional de referencia; b) la implementación integral de la LAPAD en todo su abanico de apoyos a las personas en situación de dependencia; y c) la autonomía vital de las personas con diversidad funcional, tanto en la dimensión de accesibilidad universal -física y comunicativa- como de apoyo a la vida independiente (asistente personal y viviendas adaptadas con servicios).

- El ciclo vital como eje vertebrador de las políticas. Las etapas vitales van forjando itinerarios personales y vínculos colectivos, y en ellas emergen necesidades que han de tener respuesta pública. Sobre todo

No se trata únicamente de formular nuevas políticas activas de inclusión social; se trata también de ponerlas en práctica por medio de procesos alejados del centralismo y del monopolio burocrático; procesos superadores de las viejas formas de administración jerárquica.

en aquellas etapas que configuran los eslabones más débiles de las trayectorias personales. Las franjas donde se desarrollan desigualdades y riesgos derivados del carácter adultocrático de nuestra sociedad. Desde marcos neoliberales se tienden a promover pretendidas soluciones biográficas a problemas colectivos. Lógicas de emprendeduría personal que desembocan en el callejón de las precariedades. Desde ópticas de izquierda clásica se desata, a veces, la aversión al riesgo (como teorizó Hirschman, 1991) y aparece la tentación paternalista. Frente a eso, las etapas vitales deberían ser espacios de autoderminación personal, de ejercicio del derecho a decidir un proyecto de vida. Y los servicios sociales como el instrumento colectivo donde reside la apuesta por hacerlo posible: por empoderar a las personas, más allá del mercado y sus exclusiones, más allá también de toda cronificación pública de dependencias.

Desde esta lógica se hace necesario fortalecer y priorizar: a) las políticas de la pequeña infancia (educación 0-3 y crianza compartida desde centros municipales y comunitarios), de ciudadanía infantil y de atención a la infancia en riesgo; b) las políticas para la emancipación juvenil (en los terrenos formativo, laboral y de la vivienda); c) las políticas de apoyo a nuevos modelos familiares y convivenciales; y d) las políticas por un envejecimiento autónomo, saludable, activo y con derechos.

### ***La esfera operativa: proximidad y redes para la práctica de la inclusión social***

No se trata únicamente de formular nuevas políticas activas de inclusión social; se trata también de ponerlas en práctica por medio de nuevos procesos alejados del centralismo y del monopolio burocrático; nuevos procesos superadores de las viejas formas de administración jerárquica, que reservan a la ciudadanía un papel pasivo de mero consumidor de servicios. Las políticas de inclusión deberían ofrecer nuevos espacios donde desarrollar prácticas de proximidad, de articulación de redes y de construcción de bienes comunes.

En el plano teórico se han desarrollado algunos enfoques que enmarcan bien la propuesta. a) *El enfoque del nuevo municipalismo*. En un contexto globalizador, los ámbitos políticos locales adquieren nueva relevancia. Fortalecen sus capacidades y tienden a la repolitización: amplían sus agendas de actuación y desarrollan en ellos nuevos roles estratégicos. Se dirimen modelos de ciudad, los cuales expresan modelos de sociedad, de vida. La cotidianidad como terreno tangible del cambio social (Blanco y Gomà, 2015). b) *El enfoque de los bienes comunes*. La reconstrucción

de los derechos sociales no ha de reproducir las pautas del Estado de bienestar clásico. El espacio público ha de ser compartido por lo estatal y lo ciudadano; por lo institucional y lo comunitario. En esta visión, las políticas públicas han de promover ciudadanía activa; los servicios públicos han de configurar bienes comunes de apropiación colectiva; y las prácticas ciudadanas y comunitarias han de erigirse en forjadoras de derechos desde abajo (Laval y Dardot, 2015). c) *El enfoque de la gobernanza en red*. En un contexto de complejidades políticas y cognitivas sin precedentes, las prácticas de cambio social no pueden inscribirse en la acción unilateral y jerárquica del Estado. El nuevo espacio público se configura en redes de actores. La nueva política relacional consiste en incorporar ese pluralismo y gestionarlo desde la horizontalidad y la distribución equitativa de recursos de influencia. La gobernanza, por medio de redes participativas, supera tanto los procesos de programación racional como los de negociación política o experimentación operativa en sentido estricto, para desarrollarse desde un escenario nuevo de aprendizaje social (Cuadro 4) (Subirats, 2002; Pascual y Godàs, 2010).

Las políticas de inclusión -las del rescate ciudadano frente a la nueva pobreza; las de autonomía personal frente a la exclusión social- ofrecen una oportunidad para reivindicar la proximidad, el bien común y las redes de acción.

**Cuadro 4**  
**Las redes de gobernanza y aprendizaje colectivo**

		Complejidad de valores	
		Baja	Alta
Complejidad cognitiva	Reducida	Programación racional	Negociación política
	Elevada	Experimentación operativa	<b><i>Aprendizaje social</i></b>

Fuente: elaboración propia.

- *El mundo local como esfera articuladora de las políticas de inclusión*

El Estado de bienestar del siglo XXI ha de tener una fuerte dimensión territorial; y el sistema de servicios sociales debe situarse como referente de esta dimensión. Frente a un modelo poco municipalista y poco participativo es fundamental acercar las políticas de inclusión al territorio para abrirlas también a la comunidad. La complejidad social hace necesaria una arquitectura más local y más colectiva de las políticas de inclusión. Para construir autonomía y dignidad en una

Las políticas de inclusión -las del rescate ciudadano frente a la nueva pobreza; las de autonomía personal frente a la exclusión social- ofrecen una oportunidad para reivindicar la proximidad, el bien común y las redes de acción.

sociedad líquida y cruzada por el riesgo se necesita un modelo de inclusión de proximidad, ligado a la vida cotidiana. Necesitamos situar el mundo local en el núcleo del proceso de reconstrucción colectiva de los derechos sociales. Es clave la apuesta por prácticas de inclusión potente, innovadora y democrática, con procesos de participación y gestión ciudadana. Un municipalismo del bien común como espacio vertebrador de la inclusión social<sup>11</sup>.

#### *- Inclusión social de base participativa y comunitaria*

Coproducir políticas de inclusión implica articular redes sociales de acción, forjar procesos de código abierto como exigencia ética; también como valor operativo: necesidad de sumar conocimientos socialmente distribuidos. Coproducir políticas de inclusión implica la participación del tejido asociativo en sus procesos de diseño e implementación; implica también el protagonismo de las personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la ciudadanía social. Territorializar y abrir las políticas de inclusión, desde luego; pero no es suficiente. Hay que empoderar también a las comunidades -fortalecer su autogobierno- para construir inclusión desde la base, para desplegar capacidades colectivas de resolución de problemas, para autogestionar respuestas (Navarro, 2004). Esto puede hacerse a través de la acción en el territorio. Los planes comunitarios de barrio como herramientas de inclusión social desde valores democráticos, y desde el compromiso personal libre y consciente (Tam, 1998). La construcción comunitaria de autonomía y dignidad como antídoto al individualismo neoliberal y al paternalismo institucional (Gomà, 2008; Mulhall y Swift, 2001)<sup>12</sup>.

### **5. Elementos de conclusión**

Este artículo ha conectado una visión actualizada de los perfiles sociales de exclusión y del esquema de políticas de inclusión en España y la UE, con un abanico propositivo organizado en tres esferas o dimensiones. El impacto de la crisis y de las políticas de austeridad en su fase más intensa genera tanto perfiles emergentes de exclusión, como la agudización de lógicas preexistentes de pobreza (riesgos de malnutrición, precariedad laboral de larga duración, pobreza energética). Todo ello contrasta con un andamiaje institucional de políticas de inclusión en parte anacrónico y de todo punto insuficiente. El reto de reconstruir en España y la UE sociedades cohesionadas, más allá de la etapa de crisis, no puede soslayar la necesidad de fortalecer las

El reto de reconstruir en España y la UE sociedades cohesionadas, más allá de la etapa de crisis, no puede soslayar la necesidad de fortalecer las políticas de inclusión social como un componente mucho más central de los regímenes de bienestar del siglo XXI.

políticas de inclusión social como un componente mucho más central de los regímenes de bienestar del siglo XXI.

Es en este sentido que el artículo identifica tres dimensiones de cambio de políticas. La primera de ellas, la discursiva, apuesta por blindar un *frame* hilvanado por el eje conceptual exclusión/inclusión, el cual opera en dos dimensiones: la privación material y la ruptura de vínculos de integración comunitaria. La segunda, la sustantiva, perfila alternativas de *inclusión como dignidad* (rescate ciudadano) y *como autonomía personal* (atención a la dependencia y nuevo paradigma de servicios sociales). Y la operativa, la tercera, defiende la proximidad y las redes de acción como medios para la práctica tangible de la inclusión social. Solo un régimen de bienestar de fuerte base local y comunitaria, con políticas de reconstrucción de la autonomía personal y los derechos básicos, puede operar como garantía para rearmar la solidaridad colectiva de acuerdo a la estructura social del siglo XXI. Dejó de existir la sociedad que originó el modelo fordista y keynesiano de bienestar en Europa. Pero viejas y nuevas injusticias siguen en pie, y es por ello un imperativo ético dotarnos de los elementos de análisis, propuesta y acción necesarios para forjar un futuro de inclusión.

## Notas

(1) Se ha optado por la terminología en clave geográfica. RB Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia); Anglosajones (Irlanda, Reino Unido); Continentales (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo); Latino-Mediterráneos (España, Grecia, Italia, Portugal). Los RB nórdico, anglosajón y continental tienen una fuerte correspondencia con las hegemónicas políticas *socialdemócrata*, *liberal* y *democrristiana*.

(2) Aun no siendo objeto de este artículo, cabe destacar algunas excepciones nítidas a esta pauta que se dan en el ámbito municipal. Los ayuntamientos operan como instituciones más cercanas a la ciudadanía y, a la vez, como última trinchera de resistencia al desmantelamiento de la solidaridad pública. En Barcelona, por ejemplo, entre 2007 y 2011, de la mano de los planes de Inclusión Social y de Acción contra la Pobreza, el gasto social se dobla.

(3) En Catalunya, el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006, en su artículo 24.3, recoge el derecho subjetivo a una renta mínima como instrumento de garantía de ingresos por encima del umbral de la pobreza. Dicho precepto no solo no ha sido desarrollado, sino que en julio de 2011 el gobierno autonómico llevó a cabo una reforma de la renta mínima de inserción que supuso la exclusión de 26.000 personas beneficiarias del sistema (10.000 titulares menos de RMI). Ante ello, diversas entidades sociales articularon una Iniciativa Legislativa Popular para promover la legislación de una

Renta Garantizada de Ciudadanía tal como establece el Estatuto. Una vez superado el número de firmas necesarias y la admisión a trámite, la ILP de la RGC se encuentra en proceso de debate parlamentario.

(4) Incremento de la distancia entre la renta media y el 10% de menor renta, para el período 2008-2013.

(5) Incremento del paro de personas de baja formación para el período 2008-2013.

(6) CNB: Cobertura de necesidades básicas (hogares con muchas dificultades para llegar a fin de mes).

(7) En julio de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea falla contra la legislación hipotecaria española, por considerarla contraria a normas del derecho comunitario y obliga a su modificación.

(8) CNB: Cobertura de necesidades básicas (hogares con muchas dificultades para llegar a fin de mes).

(9) Incremento de la desigualdad en términos porcentuales para el período 2008 a 2013.

(10) El sitio web <http://www.remunicipalisation.org> “Water Remunicipalisation Tracker” ofrece un panorama global y actualizado de todos los casos de remunicipalización del agua, y más en general, de retorno de los servicios de provisión de agua a manos públicas.

(11) Cabe señalar, en este sentido, el conjunto de *Planes Municipales de Inclusión Social* que se han ido elaborando durante la última década. Barcelona activó el proceso con la aprobación del primer Plan de Inclusión (2005-2010), y el segundo (2012-2015) ([www.bcn.cat](http://www.bcn.cat)).

(12) Puede también aquí considerarse la experiencia referente de Barcelona con un amplio conjunto de planes comunitarios y una extensa red de iniciativas de intercambio solidario. Ver “*Barcelona por la acción comunitaria: planes, proyectos y acciones comunitarias*” (2011) (<http://www.bcn.cat>).

## Bibliografía

- |  |  |
|--|--|
| Ayala, Luis (2000), <i>Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de bienestar</i> , Madrid, Consejo Económico y Social. | Chamberlayne, Prue ...[et al] (2002), <i>Biography and Social Exclusion in Europe</i> , Bristol, The Policy Press. |
| Beck, Ulrich (2007), <i>La sociedad del riesgo mundial</i> , Barcelona, Paidós.  | Del Pino, Eloísa y Rubio, María J. (2013), <i>Los Estados de bienestar en la encrucijada</i> , Barcelona, Tecnos.  |
| Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2015), <i>El municipalisme del bé comú</i> , Barcelona, Icària.   | Domènech, Xavier (2013), <i>Hegemonías: crisis,</i>  |

- movimientos de resistencias y procesos políticos*, Barcelona, Akal.
- Esping Andersen, Gosta (1991), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- Fantova, Fernando (2014), *Diseño de políticas sociales*, Madrid, Editorial CCS.
- Felber, Christian (2012), *La economía del bien común*, Barcelona, Deusto Ediciones.
- Ferrera, Maurizio (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press.
- Gallego, Raquel ...[et al], (2002), *Estado de bienestar y comunidades autónomas*, Barcelona, Tecnos.
- Gallie, Duncan y Paugam, Serge (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Gomà, Ricard (2008), “La acción comunitaria: transformación social y construcción de ciudadanía”, en *Revista de Educación Social*, N° 7, enero.
- Gomà, Ricard y Subirats, Joan (1998), *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- Hajer, Maarten y Wagenaar, Hendrik (2003), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hantrais, Linda (2007), *Social Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave.
- Hirschman, Albert (1991), *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo Cultura Económica.
- Janoski, Thomas y Hicks, Alexander (1994), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jurado, Antonio y Pérez, Jesús (2014), “Disparidades entre las comunidades autónomas españolas en el período 2007-2012”, Madrid, Fundación Foessa (Documento de Trabajo; N° 2.9).
- Krugman, P. (2012), *End this Depression Now!*, New York, W.W. Norton.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre (2015), *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*, Barcelona, Gedisa.
- Malgesini, Graciela y Candalija, Jonás (2014), *Dossier pobreza de EAPN*, Madrid, European Anti Poverty Network.

- Marlier, Eric; Atkinson, A. B.; Cantillon, Bea; y Nolan, Brian (2009), *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Morel, Nathalie ... [et al], (2012), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Moreno, Luis (2000), *Ciudadanos precarios: la "última red" de protección social*, Barcelona, Ariel.
- Muñoz del Bustillo, Rafael (2000), *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Muñoz Machado, Santiago; García Delgado, José Luis; y González Seara, Luis (2002), *Las estructuras del bienestar*, Madrid, Civitas.
- Mulhall, Stephen y Swift, Adam (2001), *Liberals and Communitarians*, Oxford, Blackwell.
- Navarro, Silvia (2004), *Redes sociales y construcción comunitaria*, Madrid, Editorial CCS.
- Ochando, Carlos (1999), *El Estado del bienestar: objetivos, modelos y teorías*, Barcelona, Ariel.
- Pascual, Josep María y Godàs, Xavier (2010), *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*, València, Editorial Tirant lo Blanch.
- Pierson, Christopher y Castles, Francis (2006), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press.
- Pinch, Steven (1997), *Worlds of Welfare*, London, Routledge.
- Raventós, Daniel (2007), *Las condiciones materiales de la existencia*, Barcelona, El Viejo Topo.
- \_\_\_\_\_ (2012), *¿Qué es es la renta básica? Preguntas (y respuestas) más frecuentes*, Barcelona, El Viejo Topo.
- Sainsbury, Diane (1999), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- Saraceno, Chiara (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Stiglitz, Joseph (2013), *Medir nuestras vidas*, Barcelona, RBA Libros.
- Subirats, Joan (2002), *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Fragilidades vecinas: narraciones biográficas de exclusión social urbana*, Barcelona, Icària.
- Tam, Henry (1998), *Communitarianism: a New Agenda for Politics and Citizenship*, London, Macmillan.

- Therborn, Goran (2013), *The Killing Fields of Inequality*, Cambridge, Polity Press.
- Tsemberis, Sam (2010), *Housing First*, Hazelden, Center City.
- Yeates, Nicola y Holden, Chris (2009), *The Global Social Policy Reader*, Bristol, The Policy Press.
- Vega, Cristina (2009), *Culturas del cuidado en transición*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.