

Artículos centrales

Recuperando algunas claves conceptuales que tensionan el campo de la intervención social

Maria Rosa Herrera-Gutierrez^a

Fecha de recepción:	23 de octubre de 2023
Fecha de aceptación:	30 de octubre de 2023
Correspondencia a:	Maria Rosa Herrera-Gutierrez
Correo electrónico:	mrherrer@upo.es

a. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España.

Resumen:

El artículo explora en la conceptualización de la exclusión social como categoría analítica que, que el marco europeo, viene explicando fenómenos de creciente fragmentación social y orientando el diseño de nuevos instrumentos de la política pública. Se presenta el entramado analítico-operativo que viene utilizando la Fundación FOESSA para dar cuenta de la exclusión, así como en el análisis de algunos datos que permiten conocer la evolución de la integración/exclusión social después de la pandemia de la COVID-19. Finalmente se presentan los principales enfoques desde los que se diseñan las políticas sociales para promover la cohesión social, o la integración, poniendo especial interés en las políticas basadas en áreas, que son estrategias que atienden de modo integral situaciones de exclusión social provocadas por factores multidimensionales que generan segregación territorial. Finalmente se aporta una reflexión desde una mirada disciplinar.

Palabras clave: Exclusión social - Intervención social - Políticas públicas.

Summary

The article explores the conceptualization of social exclusion as an analytical category which, in the European framework, has been explaining phenomena of growing social fragmentation and guiding the design of new public policy instruments. The analytical-operational framework that FOESSA Foundation has been using to account for exclusion is presented, as well as the analysis of some data that allow us to know the evolution of social integration/exclusion after the COVID-19 pandemic. Finally, the main approaches from which social policies are designed to promote social cohesion, or integration, are presented, with special interest in area-based policies, which are strategies that comprehensively address situations of social exclusion caused by multidimensional factors that generate territorial segregation. Finally, a reflection from a disciplinary point of view is provided.

Key words: Social exclusion; social intervention; public policies.

Introducción

Las sociedades modernas nos enfrentan a situaciones de mayor complejidad que requiere de nuevos marcos conceptuales y de innovación social en el ámbito de la política social. Nos referimos por ejemplo a la combinación de trabajo (formal) y pobreza que es una de las paradojas que nos sacuden en los últimos tiempos, aunque ya a principios del siglo pasado algunas/os pensadoras/es influyentes, entre quienes destaca James Adams, una de las madres del Trabajo Social, llamaban la atención respecto a la situación de trabajadoras/es en situación de pobreza. También la coexistencia de riqueza y exclusión, o pobreza altamente integrada son, aunque en menor porcentaje, evidencias empíricas con las que nos encontramos en el territorio.

Así pues, consideramos que las categorías analíticas que en el SXX nos servían para pensar situaciones de necesidad que dan lugar a intervención pública, y que tradicionalmente venían asociadas al ingreso (o al gasto), como es la pobreza, no alcanzan para explicar situaciones más complejas y multidimensionales.

El artículo, en primer lugar, aborda la conceptualización de la exclusión social como categoría analítica que, que el marco europeo, viene explicando fenómenos de creciente fragmentación social y orientando el diseño de nuevos instrumentos de la política pública; para luego avanzar en el entramado metodológico operativo que

se utiliza para su medición, y presentar algunos datos que permiten inferir el efecto de la pandemia en la cohesión social en España. También nos detenemos en un enfoque específico de actuaciones públicas conducente a promover la cohesión social, nos referimos a las políticas basadas en áreas, que son estrategias que atienden de modo integral situaciones de exclusión social provocadas por factores multidimensionales que generan segregación territorial.

Exclusión social y pobreza: revisando conceptos para (re)pensar la complejidad de la intervención social

Mientras que la pobreza da cuenta de una situación de desventaja asociada a niveles de ingreso por debajo de lo que una sociedad histórica determinada establece como adecuado para disfrutar de ciertos estándares de vida; la exclusión da cuenta de un proceso.

En cuanto al primer fenómeno, la pobreza, es definida por el Consejo de las Comunidades Europeas (1984) como la situación de personas, familias y grupos cuyos recursos económicos, sociales y culturales son tan limitados que les excluyen del modo de vida que se considera aceptable en la sociedad en que viven. En lo operativo, sitúa a las personas y/o familias debajo (o sobre) del umbral imaginario que se construye mediante indicadores absolutos o relativos; en el primer caso me-

diante el establecimiento del costo de una canasta básica de bienes y servicios (método utilizado ya en 1901 por Rowntree), a la que se debería poder acceder para desarrollar una vida dentro de los indicadores mínimos de bienestar. Mientras que el umbral de la pobreza relativa se fija en función de la distribución de los ingresos en la población, por tanto, es método que conecta pobreza con desigualdad (Eapn, 2020). En concreto, en España suele situarse ese umbral en el 60% del ingreso mediano de la población española; específicamente para el año 2021 el Umbral de Riesgo de Pobreza (en términos individuales) quedaba situado en 9535 € anuales.

Ambos métodos dan cuenta de la pobreza objetiva, considerando que existe una pobreza persistente si sus ingresos se son inferiores al umbral por más de un año. En cualquier caso, funciona, en términos analíticos, como una categoría social que hace referencia a un 'estado' que se define mediante una única variable que es el ingreso (o consumo) y operativamente admite dos clasificaciones posibles: pobre o no pobre. La exclusión, en cambio, no se reduce a elementos económicos y materiales y se entiende como un proceso dinámico y multidimensional, de carácter estructural que produce creciente vulnerabilidad. A diferencia de la pobreza, que orienta análisis de distancias sociales arriba/abajo, la exclusión las establece como dentro/fuera y por tanto se inscribe en enfoques analíticos de la sociología del conflicto y es propia de sociedades postindustriales y/o tecnológicamente avanzadas (Tezanos, 1998).

En definitiva, estos dos conceptos dan cuenta de situaciones diferentes y no necesariamente concurrentes, aunque la exclusión incluye pobreza, pero pobreza no necesariamente incluye exclusión. Para el contexto europeo, la exclusión es un fenómeno social en expansión que cuestiona y amenaza los valores de la sociedad (Abrahamson, 1997) y exige respuestas públicas específicas.

A continuación, veremos más detenidamente el entramado conceptual del fenómeno de la exclusión social, para luego explorar en algunas aproximaciones empíricas.

Hablemos de integración: aproximación a un marco conceptual y analítico

El concepto de exclusión social se remonta al debate ideológico y político de los años sesenta en Francia, aunque en la agenda de la política pública aparece en

Europa en la década del 90, conectando, eso sí, con el pensamiento republicano francés sobre la solidaridad entre individuos y grupos, y de éstos con la sociedad en su conjunto (Silver, 1994).

De hecho, los primeros y mas extendidos aportes sobre exclusión corresponden a Castell (1995) quien, de modo sucinto, señala la integración como producto de un doble vínculo, material y simbólico, el primero garantizado por el trabajo formal que además va a dar la posibilidad del consumo, el segundo es relacional y viene determinado por las redes sociales de las personas, pero también muy atado a su incorporación al mercado laboral. En esta idea de proceso identifica diferentes zonas: la integración plena, la zona de vulnerabilidad, y la zona de desafiliación. La zona de vulnerabilidad está caracterizada por la inestabilidad laboral y la fragilidad de las relaciones sociales, y concretamente se identifican problemas relacionados con la residencia habitual y la erosión de redes sociales y familiares, así como supervivencia gracias a la economía sumergida (irregular) problemas. Su gran aporte reside en llamar la atención respecto a la necesidad de prevenir la desafiliación mediante instrumentos que operen en los factores que ubican a las personas en la zona de vulnerabilidad, es decir el mundo del trabajo.

Aquí entendemos a la exclusión como una situación fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que genera una situación de imposibilidad o dificultad para participar de manera plena en la sociedad en la que se vive y, por lo tanto, disfrutar de una serie de derechos de tipo político, laboral, económico o social reconocidos por una comunidad política concreta (Laparra et al, 2008) Se la debe entender como un continuum, dinámico, entre la integración plena y la exclusión severa, viene a dar cuenta de situaciones complejas y cambiantes en el tiempo que responden a factores multidimensionales.

Si la exclusión es un polo del continuum integración plena/exclusión severa, conviene pensar en los factores y mecanismos que garantizan la integración de las personas en la sociedad. Así pues, la inclusión plena en una sociedad como la que conocemos se produce gracias a la acción (intencionada o no) de tres agentes de integración: el mercado, el estado y la comunidad.

El mercado integra a las personas mediante la participación en la producción y la creación de valor agregado, lo

que va a permitir, por otro lado, el consumo y la reproducción de un tipo específico de sociedad, la capitalista. Por tanto, el mecanismo integrador en este caso es la utilidad, somos parte en la medida en que somos útiles en el engranaje social y el instrumento privilegiado es el empleo asalariado; este aporta seguridad y capacidad de consumo, siempre que sea entendido como un trabajo indefinido y remunerado por encima del nivel de subsistencia. Se trata de un mecanismo que opera mediante la distribución primaria de la riqueza (Laparra et al 2008; 2012; Subirat et al 2004).

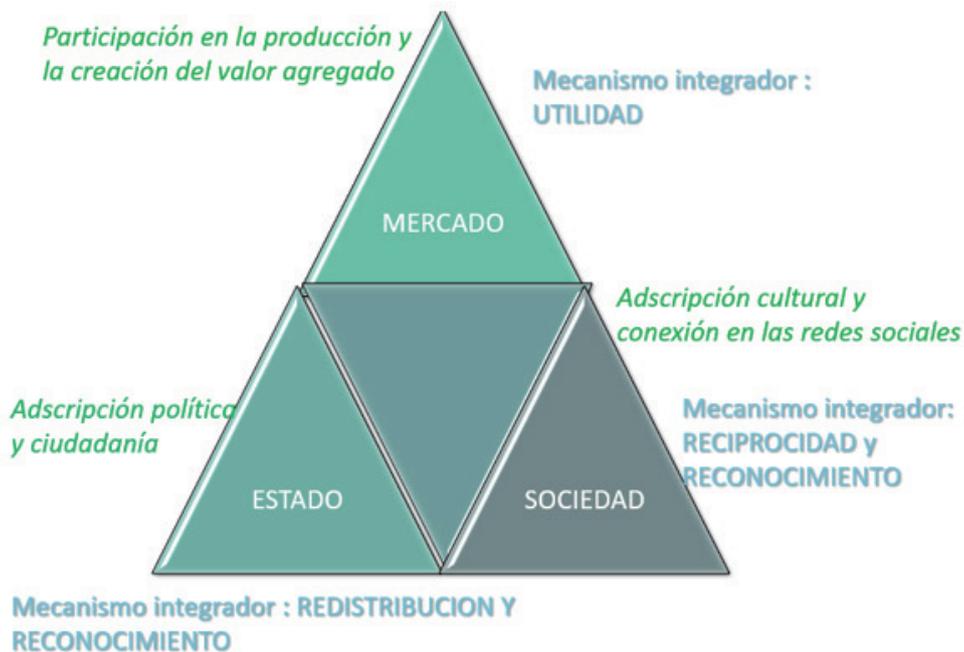
El Estado, por su parte, integra a las personas en la sociedad mediante un mecanismos de redistribución y el reconocimiento, esto es admitiendo la adscripción política de las personas a la comunidad política y concediendo un status de ciudadanía, lo que se traduce en participación política y participación en el bienestar producido por la comunidad de la que se forma parte. En concreto su instrumento privilegiado es el sistema de protección social, es decir que funciona como el último garante del acceso a educación, salud, vivienda, asistencia, ect; todo ello supone un salario indirecto que aumenta la capacidad integradora o bien incluso sustituye el salario cuando este falta. Y ello opera mediante la distribución secundaria de la riqueza y se sostiene gracias al principio

de solidaridad de clase (Laparra et al 2008, Subirat et al 2004; 2006).

Finalmente, la comunidad 'engancha' mediante la adscripción cultural y la conexión a redes sociales, aquí el mecanismo integrador es la reciprocidad y el reconocimiento. Se trata de una lógica de integración con base comunitaria donde tienen preponderancia el sentido de pertenencia, pero también el capital social, es decir la densidad y calidad de las redes sociales de la persona. El instrumento privilegiado en este caso es la familia, en tanto que es el ámbito en el que se gestiona el acceso a bienes y servicios (Laparra et al 2008; 2014; Subirat et al 2004; Laparra, 2002).

Estos agentes de integración, fundamentalmente Estado y Mercado, ponen en tensión dos fuerzas integradoras contrapuestas y complementarias: la lógica del capitalismo y la lógica de la democracia. La primera ópera mediante la mercantilización del trabajo humano y la proletarianización pasiva y, la segunda -la democratización- mediante un proceso de homogeneización de la población en el status de ciudadanía, la redistribución de poder político y la consolidación y ampliación de derechos económicos y sociales para amplias capas de población. La lógica capitalista está respaldada por el enfoque utili-

Grafica 1 Agentes de inclusión y mecanismos integradores



Fuente: elaboración propia en base a Subirat 2004.

tarista liberal, bien representado por la escuela anglosajona que promulga la utilidad social disciplinaria por la que se obligaría a la integración por medio del mercado y, por tanto, la asistencia pública estaría reservada de modo exclusivo para quienes no participan del mercado laboral; por lo que la intervención estatal sería mínima. Como consecuencia de este planteo la asistencia siempre es estigmatizante.

La lógica de la democratización está bien respaldada por el enfoque integracionista, representado por la escuela francesa, aunque también por el institucionalista más cercano a los planteos de Marshall. En cuanto al primer enfoque, pone énfasis en las consecuencias de la exclusión entendida como un proceso social que genera la imposibilidad de participar plenamente en la sociedad como ciudadana/o, por tanto, promueve la necesidad de la acción estatal para superar la desventaja mediante la política pública que sería el mecanismo adecuado para conseguir integración social. Para el segundo enfoque tanto el mercado como la sociedad generan discriminación y exclusión, generando diferencias de partida en cuanto a los capitales, como conocimiento, vivienda, relaciones. Así pues, es mediante el status de ciudadanía que se iguala o compensa reduciendo, a través de la intervención estatal, los riesgos que se generan con la desigual afiliación de los otros agentes de integración social. La consecuencia de este enfoque es la universalidad de los derechos de ciudadanía.

En resumen, el enfoque utilitarista, para explicar la integración social, otorga preeminencia al mercado, mientras que el institucionalista y el integracionista al Estado, y este último también pone foco en la comunidad, como eje de afiliación social. Aspecto al que también atienden otros enfoques más novedosos como el de las capacidades (Herrera et al, 2023).

Ahora bien, el riesgo de exclusión o vulnerabilidad se produce cuando existen débiles lazos de ‘enganche’ en alguna de estas esferas. En el siguiente apartado se muestra el modelo analítico operativamente y las categorías resultantes en el estudio empírico de la exclusión.

Aproximación metodológica y operativa al concepto de exclusión

Operativamente, el modelo analítico antes expuesto se desagrega en tres ejes, el económico, el político y el social; e incorpora diferentes dimensiones y aspectos o indicadores. La propuesta más consolidada, a nivel de España, es la elaborada por la fundación FOESSA (Laparra et al, 2007; 2008) y es la base de lo que se presenta en este apartado.

El eje económico contempla la participación en la producción y en el consumo. Así pues, se atiende a la exclusión de una relación salarial normalizada (desempleo) así como a la pobreza económica (ingresos) pero también a la privación de bienes y servicios considerados necesarios para desarrollar una vida por encima de la subsistencia.

Por otro lado, el eje político contempla dos dimensiones, la ciudadanía política y la ciudadanía social, en cuanto a la primera se indaga en el acceso efectivo a los derechos políticos de las personas, esto es su participación en contiendas electorales mediante el ejercicio del voto, pero también su potencial de activismo tanto en asociaciones sociales como políticas lo que daría cuenta de su integración a la comunidad local. En cuanto a la otra dimensión. La ciudadanía social, la exclusión se expresa cuando no existe acceso a los sistemas de protección social o este es limitado; nos referimos a bienes y servicios mediante los que se ejercitan los derechos sociales tales como la sanidad, la educación la vivienda, la asistencia, entre otros.

Finalmente, el eje social, o relacional más llanamente, contempla dos dimensiones, la densidad de los lazos o vínculos sociales, en términos absolutos, y la calidad de estos. En la primera dimensión se indaga en el aislamiento y la falta de apoyos que pudiera tener la persona mientras que en cuanto a la segunda se exploran relaciones sociales perversas, es decir la posible integración a redes sociales conflictivas, a la conflictividad social medida como conductas anómicas y la conflictividad familiar o violencia doméstica.

Tabla 1. Ejes, dimensiones y principales aspectos para comprender y medir la exclusión.

Ejes	Dimensiones	Aspectos
Económico	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Político	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación
	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
Social (relacional)	Relaciones sociales «perversas»	Integración en redes sociales «desviadas» Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

Fuente: Laparra y Perez, 2008; Laparra et al 2007.

La propuesta metodológica de FOESSA (Laparra et al, 2007) contempla 35 indicadores observables que dan cuenta de las dimensiones y aspectos del modelo y cuya suma se ponderan para construir el índice sintético de exclusión social. Esta operación permite establecer cuatro grupos de familias en relación a la integración/exclusión. Las categorías resultantes son cuatro: a) la integración plena, donde se sitúan hogares sin índice de exclusión; b) la integración precaria, con algún índice de exclusión (hasta 2) y que se sitúa por debajo de la media; c) exclusión moderada, donde se sitúan hogares que presenta hasta 4 índices de exclusión, y están por encima de la media, y finalmente d) exclusión severa, con mas de 4 índice de exclusión y con más del doble del umbral de la exclusión moderada. A continuación, se presentan algunos datos acerca de la exclusión.

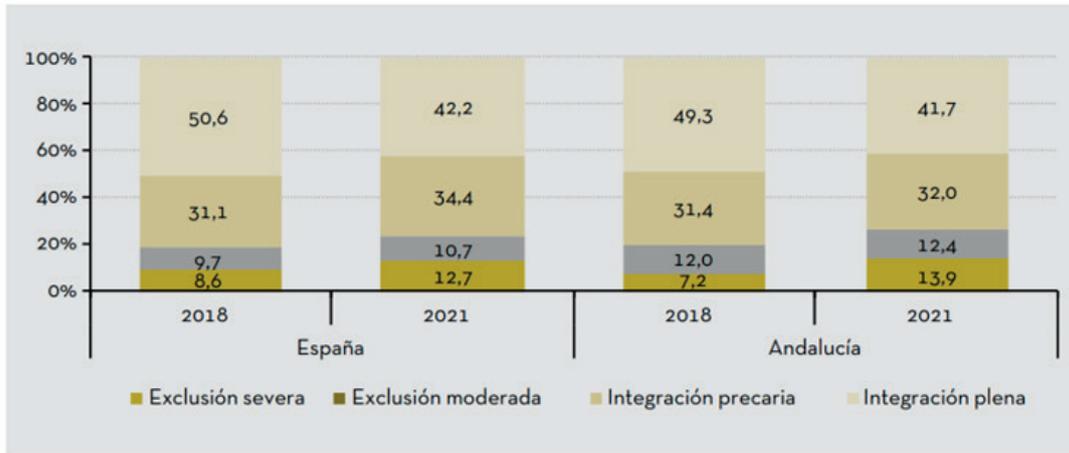
Aproximación a lectura de la exclusión mediante un ejemplo del contexto español

Cimentado en el modelo conceptual de la exclusión social que se ha presentado y en base al entramado operativo descrito sucintamente más arriba la Fundación

FOESSA realiza, desde 2007 y de modo bianual, la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales cuyos resultados se entregan mediante los Informes sobre Exclusión que elabora esta fundación.

De forma concisa queremos presentar algunos datos respecto a la situación de la exclusión en España y Andalucía. En cuanto a la evaluación de los niveles de integración social, los datos de la EINS-FOESSA (<https://www.foessa.es/encuestas-sobre-integracion/>) permiten contraponer la foto pre pandemia y pos pandemia, el análisis deja claro situaciones de deterioro en los niveles de integración. El grupo que clasifica como integración plena se retrae en mas de 8 puntos, engrosando el de integración precaria que aumentó más de 3 puntos. También en la exclusión se muestran ensanchamiento, más en la severa, donde el aumento es mayor de 4% que en la moderada. Esto para toda España. La dinámica en Andalucía es similar, aunque los porcentajes de la exclusión severa, más pequeño que la media de España en 2018, muestra un aumento mayo para el 2021 con casi 7% de incremento en los hogares que presentan más de 4 ISSES.

Gráfica 2. Evolución de los niveles de integración social de la población en Andalucía y España (2018-2021)



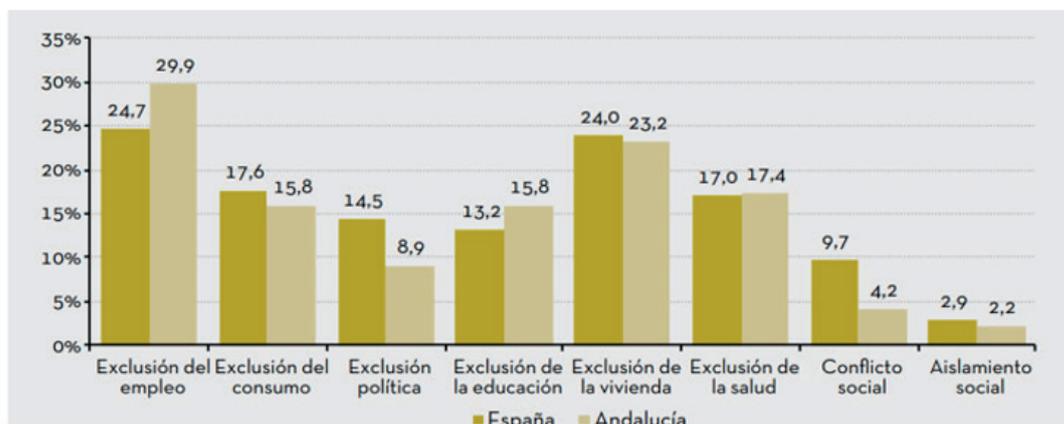
Fuente: EINSFOESSA 2018-2021 (en <https://www.foessa.es/encuestas>)

Tal como se observa en la gráfica, en 2021 el 57,8% de hogares españoles presentan al menos un índice de exclusión; ahora bien, cabe preguntarnos que agentes de integración social están mostrando mayor debilidad para producir inclusión, o que mecanismos e instrumentos de integración presentan menos eficacia. Del total de hogares con algún índice de exclusión el 43,8% se ve afectada por el eje político, el 33% por el eje económico y el 12% por el relacional. Lo que viene a demostrar que es el Estado, más que el mercado y mucho más que la comunidad, el que genera ciertos niveles de exclusión. Para el caso de Andalucía los datos son muy similares a excepción del eje relacional. En la región sur sólo el 6% de los hogares presenta algún indicador que dé cuenta de la presencia de conflicto social o aislamiento social,

y esto representa la mitad que para la media española. Estos datos podrían estar mostrando la preponderancia del modelo de bienestar mediterráneo y la preminencia de la estrategia familiarista en la producción del bienestar individual y colectivo.

En el gráfico 3 se muestra el porcentaje de hogares afectados por las diferentes dimensiones consideradas en el modelo. Así pues, de modo más desagregado, en cuanto al eje económico, las familias están más afectadas por la exclusión del empleo que por la del consumo, en el primer aspecto Andalucía muestra mayor incidencia que la media española, mientras que en segundo la relación se invierte, aunque también se suaviza la diferencia. En cuanto al eje político, es la ciudadanía social la más afectada

Gráfica 3. Porcentaje de la población de Andalucía y España por problemas de exclusión social en diversas dimensiones (2021)



Fuente: EINSFOESSA 2018-2021 (en <https://www.foessa.es/encuestas>)

tada y más concretamente el acceso a la vivienda, también el acceso a la salud es débil o inexistente para el 17% de los hogares ambos con tasas muy similares para toda España y para Andalucía, mientras que en el acceso a la educación el sur muestra peores resultados. Por otro lado, los indicadores relacionados con la ciudadanía política muestran que los hogares andaluces que se ven afectados por dificultades para participar de modo efectivo en los procesos de toma de decisiones colectivas son menos que los de la media española.

Finalmente, en cuanto al eje relacional es la dimensión del conflicto social la que tiene mayor peso para el conjunto de los hogares son índices de exclusión, esto es hogares en los que alguna persona ha recibido malos tratos físicos o psicológicos en los últimos, o han tenido problemas con consumos problemáticos que alguien o ha tenido antecedentes penales o que existe mala o muy mala relación entre sus miembros.

Ahora bien, los estudios sobre exclusión social remarcan que algunos rasgos sociodemográficos y ciertas composiciones sociales muestran una correlación positiva alta con la exclusión social. En cuanto al género, la exclusión compensada y la integración precaria se asocia al perfil femenino, son ellas las que con mayor frecuencia se ubican en la zona intermedia, o de vulnerabilidad como le llamaría Castell (1995). Sin embargo, la exclusión severa está asociada con el perfil masculino. En cuanto a la composición de los hogares, la exclusión afecta más a los de mayor tamaño y polinucleares mientras que las personas solas y los hogares sin núcleo se

encuentran las posiciones intermedias de precariedad y vulnerabilidad. La edad también es predictora de exclusión, afecta más a jóvenes y personas mayores precarizados. La etnia es otro factor asociado a la exclusión, la población gitana y las personas inmigrantes tienen mayor probabilidad de calificar en situaciones de exclusión. Finalmente, algunas situaciones especiales son factores que se asocian con exclusión moderada, se trata de los hogares con personas con discapacidad o con personas en paro, violencia de género, drogodependencia y situaciones de sinhogarismo (muy relacionado con el perfil masculino).

Finalmente, para terminar este apartado, retomamos los dos conceptos desarrollados, pobreza y exclusión, con intención de observar su comportamiento empírico. Los datos muestran que, como es de esperar, existe una correlación positiva; de modo que la pobreza severa está altamente relacionada con la exclusión severa mientras que las familias que se ubican en la zona de integración plena son fundamentalmente no pobres, y muy marginalmente pobres moderadas. Aun así, es claro que pobreza y exclusión son fenómenos diferentes, que miden situaciones distintas y que en la sociedad moderna puede convivir exclusión y riqueza (o no pobreza, para ser exacta). La tabla muestra que hasta un 8% de la población no pobre se ubica en alguna zona de exclusión y hasta un 28% en integración precaria (considerada también zona débil de vulnerabilidad); por otro lado, empíricamente la pobreza moderada puede convivir con la integración, muy marginalmente con la integración plena y más ampliamente con la precaria.

Tabla 2. Situación respecto a los ingresos y respecto a la integración social España 2021 (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total
No pobres	39,4	27,6	6,1	2,4	75,5
Pobreza moderada	1,4	4,0	3,5	4,4	13,3
Pobreza severa	0,0	0,3	1,7	9,2	11,2
Total	40,8	31,9	11,4	15,9	100,0

Fuente: EINSFOESSA 2018-2021 (en <https://www.foessa.es/encuestas>)

Hasta aquí hemos explorado en el concepto de la exclusión social, primero desde un acercamiento conceptual analítico, para avanzar en un acercamiento operativo y terminar en una rápida aproximación empírica. Sabemos que la exclusión tiene una clara dimensión territorial (Jaraiz y Herrera-Gutierrez 2017), en el próximo apartado nos ocupamos abordar algunos enfoques desde los que se articulan iniciativas públicas de lucha contra la exclusión social, para retomar en el último apartado con reflexiones respecto a los dos ejes del trabajo: exclusión y políticas públicas.

Exclusión e intervenciones públicas: lógicas y mecanismos para aumentar la cohesión social

En la década de los 90 comienza a tomar fuerza el concepto de exclusión social en la agenda política que discute la Comisión Europea, desplazando el foco que anteriormente se ponía en la pobreza. Esto suponía dos cuestiones: por un lado, la necesidad de desarrollar conceptual y operativamente un término extendido pero que padecía un notable estiramiento conceptual, por otro, diseñar nuevos instrumentos de las políticas sociales que pusieran el atención a procesos y mecanismos multidimensionales que en concreto supuso ‘distanciarse de medidas más pasivas de mantenimiento de los ingresos para ir hacia medidas activas de mercado de trabajo diseñadas para asegurar la integración económica y social de todas las personas’ (Comisión, 1994: 51). Los principales instrumentos de lucha contra la exclusión social, con orientación europea, se articula en los planes nacionales de acción para la inclusión social. Pero también se contemplan una serie de actuaciones integrales que no tienen como targets personas o poblaciones. Veamos esto.

Podemos agrupar las diferentes actuaciones públicas en dos categorías; políticas basadas en las personas y políticas basadas en áreas (o barrios si se prefiere). Las primeras son intervenciones de carácter sectorial, tiene por objeto las familias, personas, colectivos y sus fundamentos son derechos sociales de ciudadanía. Su instrumento son prestaciones definidas en planes o leyes autonómicas (Rodríguez García et al, 2017). Antes mencionábamos los factores sociodemográficos relacionados con la exclusión, de ahí que los planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social definan, de forma explícita, como población target a personas sin hogar, personas con discapacidad, personas mayores, personas en situa-

ción de dependencia, población inmigrante, víctimas de violencia, personas reclusas y exreclusas, personas con problemas de adicción, población gitana.

Las segundas actuaciones parten del presupuesto de que la concentración de escasez, en un territorio, da lugar a problemas que trasciende la suma de las partes y por tanto mejorando el territorio se mejora las oportunidades de sus habitantes. En este caso el instrumento son intervenciones integrales para abordar problemas multidimensionales.

No referimos a los planes y programas que no están enfocados directamente a las personas y colectivos, sino que tiene por objetivo mejorar el entorno en el que esas personas y colectivos viven. Parten del presupuesto de que las desigualdades y la pobreza persistente vienen asociadas a las oportunidades de la ciudadanía; de ahí que el barrio, como contexto, es un factor determinante de las oportunidades de las personas. Es decir, estas actuaciones tienen como target directo el territorio para indirectamente mejorar la vida de sus habitantes.

Así pues, estas políticas asumen la hipótesis de que ‘el efecto barrio’ es determinante en la reproducción de las desigualdades y la transferencia intergeneracional de la pobreza (Rodríguez y Navarro, 2016; Navarro, 2016).

Más concretamente se trata de intervenciones públicas que, en su dimensión sustantiva, pretenden corregir procesos de desequilibrio socio-territorial en barrios vulnerables; y para ello despliegan actuaciones con la finalidad de hacer del barrio, calificado como vulnerable, una zona más atractiva mediante actuaciones integrales dirigidas bien a sus residentes, con el objetivo de promover el desarrollo cívico-comunitario, o bien dirigidas al territorio mediante la mejora o creación de equipamiento urbano, o incluso dirigidas a favorecer el desarrollo económico del entorno y la atracción de visitantes o nuevos habitantes (Rodríguez, et al 2014; Navarro, 2016; 2021;). Es decir, aspiran a mejorar atmósfera social, el entorno físico y el desarrollo económico (Lawles, 2006; Lawles et al., 2010). En definitiva, las intervenciones basadas en áreas son estrategias para reducir la exclusión social (Wouter et al, 2009) y se caracterizan por su integralidad y multisectorialidad (Parkinson, 1998).

En su dimensión procedimental se distinguen por primar un modelo bottom-up en el la definición de un diagnóstico participado, el diseño, la implementación

y evaluación de las actuaciones. Esto supone apostar por la participación de la comunidad (Atkinson, 2000) y favorecer fuertes procesos de cogobernanza en las actuaciones que tienen una dimensión local (Rodríguez y Navarro, 2016).

Interpelaciones para Trabajo Social: a modo de conclusiones.

Hasta aquí hemos visto dos conceptos, que dan cuenta de fenómenos propios de las sociedades capitalistas y que forman parte de la agenda de las políticas sociales: la pobreza y la exclusión social. Así mismo, hemos dejado constancia, aunque no de modo profundo, del cambio de tendencia en Europa, que a partir de los 90 vienen poniendo el foco, para diseñar las intervenciones sociales, en los procesos de exclusión social más que en las situaciones de pobreza. En concreto se ha presentado un marco conceptual y analítico que complejiza los primeros aportes de la escuela francesa, y el marco operativo con el que se viene midiendo, de modo sistemático, la exclusión social en España.

Ahora bien, el marco conceptual de la exclusión social es una propuesta que nos habilita, desde la mirada disciplinar, a reconocer trayectorias, procesos, así como situaciones multidimensionales y complejas que dan cuenta de situaciones diversas que afectan la posibilidad de participar del bienestar colectivo. Se trata de un entramado conceptual que integra diferentes factores y efectos de los procesos de vulnerabilidad y desafiliación. De hecho, mirar las necesidades y realizar diagnósticos con estas 'gafas' nos permite diseñar intervenciones que atiendan a los diferentes ejes de inclusión y por tanto evitar que nuestras intervenciones generen otras situaciones de vulnerabilidad en otros ámbitos. Por ejemplo, para pensar en situaciones concretas, administrar la atención a domicilio de personas mayores en el ámbito rural, que es una prestación básica de los servicios sociales y sin duda reconoce los derechos de ciudadanía social, es decir que supone integración social mediante el agente estatal, no debería, bajo ningún concepto, desmantelar la red de ayuda informal. Es decir, prevenir o

atender a situaciones de exclusión relacionada con el eje político, garantizando el acceso al sistema de protección social, no debería generar vulnerabilidad o fragmentar la inclusión en el ámbito de lo relacional deteriorando la red de apoyos.

También hemos presentado dos enfoques de política para atender a situaciones de exclusión, uno que tiene como targets las personas y colectivos con índices de exclusión y otro que tiene como target el territorio en el que se concentran diversas situaciones de deterioro social, físico y económico. Este último supone reconocer una dimensión colectiva en la exclusión, dado que asumo que no se trataría una condición por la que atraviesan algunas personas, vinculada a ciertas características, sino más bien de una categoría que da cuenta de desventajas asociadas, también, a la segregación residencial y que, por tanto, requiere de intervenciones integrales que atiendan de modo transversal diferentes factores que producen situaciones de vulnerabilidad. Estos, están relacionados no solo con las dificultades para garantizar acceso al empleo y a ingresos estables por encima de los niveles de subsistencia, sino también requiere favorecer su adscripción en la comunidad política, tanto mediante el acceso a las prestaciones sociales que constituyen provisiones de los derechos sociales reconocidos, pero también en cuanto a su participación cívica en los procesos y espacios en los que influir sobre decisiones públicas que afectarán sus vidas.

Así mismo, las políticas basadas en áreas son actuaciones públicas que atienden la dimensión relacional, tanto familiar como comunitaria, fortaleciendo el capital social individual y colectivo, así como mejorando la red vincular de las personas, pero también del barrio, en su doble dimensión: tanto conectiva como cohesiva. Es decir, el enfoque de políticas basadas en áreas, son intervenciones integrales que mejoran las oportunidades de los residentes de esas zonas afectadas. Y en este terreno de las políticas públicas el trabajo social como disciplina y como profesión tiene mucho que aportar, pues le avala mucho recorrido y conocimiento acumulado en el ámbito de la intervención social de interés colectivo.

Bibliografía

- Atkinson, R. (2000). Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, 37(5-6), 1037-1055. Doi: 10.1080/00420980050011226.
- Abrahamson, P. (1997), "Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?" en MORENO, L. (comp.), Unión Europea y Estado del Bienestar, pp. 117-141. Madrid: CSIC
- Consejo Europeo (1984). Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1984, relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza (85/8/CEE), *Official Journal* L 002, 03/01/1985, p. 0024-0025.
- Comisión Europea (2010). *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*, Bruselas, 16.12.2010, COM(2010) 758.
- Díez-Bermejo, A., Rodríguez-Suárez, I., Álvarez-Del Valle, L., Córdoba-Hernández, R., Sánchez-Toscano, G., & Hernández-Aja, A. (2021). The regional strategy for social cohesion and inclusion in andalusia: The "eracis" (estrategia regional andaluza para la cohesión e inclusión social. intervención en zonas desfavorecidas). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53, 159-178. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.09>
- Eapn (2020). *El Estado de la Pobreza. España 2020 X Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión, realizado por EAPN España. Evolución del indicador AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion)*.
- Jaraíz Arroyo G. y Herrera Gutiérrez, M.R. (2017) Desigualdad urbana e intervención social. Interdependencias y fragilidades en Jaraíz Arroyo (ed) *Bienestar Social y Políticas Públicas. Retos para pactar el futuro*. Madrid. Editorial Cataratas.
- Laparra Navarro, M. Pérez Eransus B (2008) Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA, 2008.
- Laparra Navarro, M. y Pérez Eransus, B. (2012) Crisis y fractura social en Europa: causas y efectos en España Obra Social La Caixa, 2012. 8.
- Laparra Navarro, M.; Obradors Pineda, A. Pérez Eransus, B.; Pérez Yruela, M.; Renes Ayala, V.; Sarasa Urdiola, S.; Subirats Humet, J.; Trujillo Carmona, M. (2007) Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión (2007) *Revista española del tercer sector* Núm. 5 Pág. 15-58.
- Lawless, P. (2006). Area-based Urban Interventions: Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England. *Urban Studies*, 43(11), pp. 1991-2011. Doi:10.1080/00420980600897859.
- Lawless, P., Foden, M., Wilson, Ian y Beatty. C. (2010). Understanding Area-based Regeneration: The New Deal for Communities Programa in England. *Urban Studies*, 47 (2), pp. 257-275. Doi:10.1177/0042098009348324.
- Muñoz García, L y Herrera-Gutiérrez, M.R (2020): "Area-based intervention": intervenciones públicas y lecturas posibles desde la perspectiva del Trabajo Social comunitario. En Emma Sobremonde de Mendicuti Y Arantxa Rodríguez Berrio (ed) *El Trabajo Social en un Mundo en Transformación ¿Distintas realidades o nuevos relatos para la intervención?* Valencia. Tirant Lo Blanch. 693-724 ISBN: 978-84-17973-55-1
- Navarro, C.J. (2016). *Mejorar la Ciudad Transformando Sus Barrios*; Centro de Sociología y Políticas Locales-Universidad Pablo de Olavide: Sevilla, España.
- Navarro, C.J. (2021). Políticas de regeneración urbana en España en el marco de las iniciativas de la unión europea. *Papers : Regió Metropolitana de Barcelona : Territori, estratègies, planejament*, Núm. 63 (Diciembre 2020), p. 68-81.
- Pérez Yruela, Manuel, Hilario Sáez Méndez y Manuel Trujillo Carmona (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IES)
- Pastor-Seller, E y Rodríguez-García, M.J. (2018). "Sistemas sub-nacionales de bienestar. El caso de los Servicios Sociales". En Herrera-Gutiérrez, M.R. (ed) (2018). *Políticas públicas en tiempos de incertidumbre: aportes para una agenda de investigación*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Rodríguez-García, M. J. y Navarro, C J (2016). "Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales". *Reis* 153:127-142 http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_153_081452171533536.pdf
- Rodríguez-García, M.J, Pastor, E, Herrera, M.R y Mateos, C (2017). Políticas de bienestar en el ámbito local: el caso español, en Pastor Seller (eds) *Sistemas y Políticas de Bienestar: Una perspectiva comparada*, E. Dykinson S.L, Madrid.
- Silver, Hilary (1994), "Exclusión social y solidaridad social. Tres paradigmas", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 113, nº 5-6, OIT, Ginebra.
- Subirats, Joan (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación "La Caixa". Disponible on-line: <http://www.estudios.lacaixa.es>

Tezanos, José Félix (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

Wouter PC van Gent, Sako Musterd y Wim Ostendorf (2009). Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities, 2: 1, 53-67, doi: 10.1080/17535060902727066