

## Nuevas respuestas a la pobreza y exclusión social del Trabajo Social: la Mesa de Instituciones Sociales en Acción Social de Elda (Mesa ISAE)

José Ángel Martínez-López<sup>1</sup>; María Ángeles Sánchez Carbonell<sup>2</sup>

Recibido: 22/02/2018 / Revisado: 19/03/2018 / Aceptado: 08/05/2019

**Resumen.** En última década España se ha visto inmerso en una grave crisis económica que ha puesto de relieve la dificultad del Estado de bienestar para dar una respuesta eficaz a las situaciones de pobreza y exclusión social. Desde el ámbito de los Servicios Sociales se han impulsado nuevas propuestas y estrategias de trabajo en red para cubrir las necesidades de la población que se encuentra en dificultad social. La Mesa ISAE se constituyó en el año 2009 para ofrecer una alternativa al trabajo que tanto desde el sistema público de Servicios Sociales como desde las entidades del tercer sector se venía desarrollando en el municipio de Elda (Alicante, Comunidad Valenciana). A través de esta actuación coordinada se han conseguido evitar duplicidades, establecer un procedimiento interinstitucional formal y mejorar la gestión. Los resultados de nuestra investigación confirman la potencialidad de este instrumento para dar una respuesta inmediata a la ciudadanía, reduciendo la burocracia y mejorando el bienestar de la ciudadanía.

**Palabras clave:** Servicios Sociales, Bienestar social, Planificación social, Política social, Trabajo Social.

**Sumario:** Introducción. 1. Pobreza y exclusión social en un contexto de crisis económica. 2. Objetivos y metodología. 3. Resultados. 3.1 Contexto territorial de pobreza y desigualdad social: análisis de datos secundarios. 3.2. El perfil de las familias atendidas a través de la Mesa ISAE. 3.3. Recursos aplicados por la Mesa ISAE. 3.4. Análisis del discurso de los actores sociales. 4. Conclusión. 5. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Martínez-López, J.A.; Sánchez Carbonell, M. A. (2019). Nuevas respuestas a la pobreza y exclusión social del Trabajo Social: la Mesa ISAE. *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 301-313.

### Introducción

El Estado del bienestar se instauró en Europa tras la *Gran Devastación* con el objetivo de erradicar las situaciones de pobreza y exclusión social a través del pleno empleo. Durante años se mantuvo un acuerdo interclasista que garantizó la estabilidad social, el progreso económico y homogeneizó las condiciones de vida de la población, especialmente de quienes se encontraban en los estratos inferiores.

A partir de las crisis del petróleo iniciadas en la década de 1970 y tras los giros ideológicos neoliberales en la década de 1980, se cuestionó el papel del Estado del bienestar como reductor de la desigualdad social. A su vez, empezaron a aparecer nuevos fenómenos so-

ciales como consecuencia de la globalización como el *outsourcing* que producía un incremento de la inseguridad y precariedad laboral.

A lo largo de las últimas décadas y especialmente, con el inicio de la última crisis económica y financiera a nivel mundial, se ha producido un incremento de las tendencias de pobreza y desigualdad social. La seguridad que gozaba la población ha desaparecido sin que el Estado del bienestar haya sido capaz de hacer frente a los nuevos riesgos sociales.

Las instituciones públicas y privadas están desarrollando nuevas alternativas de intervención social con el objetivo de dar respuesta a los nuevos retos sociales: desempleo de larga duración, carencia de ingresos para satisfacer las necesidades básicas, ausencia de

<sup>1</sup> Universidad de Murcia, España.  
jaml@um.es

<sup>2</sup> Ayuntamiento de Elda, España.  
msanchez@elda.es

perspectivas en los horizontes próximos, incapacidad de hacer frente al pago de suministros básicos (luz y agua), etc. Las personas que se encuentran en estas situaciones necesitan de respuestas inmediatas; sin embargo, en la Administración Pública rara vez existe una convergencia entre los tiempos de los distintos agentes sociales. Un ejemplo de ello, es la gestión de las rentas mínimas de inserción en la Comunidad Valenciana. Si bien existe una base legal consolidada que las regula, nunca ha sido un recurso de atención rápida, urgente y continuada para las personas en situación de pobreza y/o exclusión social. En definitiva, el aumento de la pobreza y precariedad social pone al descubierto la debilidad de los sistemas de protección social para dar una respuesta adecuada.

En este contexto, en el municipio de Elda se ha de desarrollado una estrategia novedosa desde el trabajo en red: la Mesa de Instituciones Sociales en Acción Social de Elda (en adelante, la Mesa ISAE). Las entidades intervinientes son: el Instituto Municipal de Servicios Sociales de Elda (organismo autónomo del Ayuntamiento de Elda), la Asamblea Local de Cruz Roja de Elda, Cáritas Interparroquial de Elda, Club de Leones, Rotary Club y Consignas Solidarias. El objetivo principal que dio origen a esta nueva organización era ofrecer una respuesta rápida en la atención social a las familias que se encontraban afectadas por la situación de crisis económica.

La Mesa ISAE se divide en dos niveles: *staff* y técnico. El nivel *staff* se encarga de dirigir la actuación técnica de la Mesa ISAE y recoger fondos para llevar a cabo la acción social. En ella participan los presidentes y directores de cada entidad. Desde este nivel se mantienen reuniones mensuales donde se trazan las líneas de trabajo a desarrollar por los técnicos, así como nuevos proyectos. El nivel técnico está compuesto por técnicos de Cruz Roja, Cáritas y Servicios Sociales de Atención Primaria que ejecutan la intervención, seguimiento y aplicación de recursos de apoyo establecidos por la organización.

La derivación de un caso a la Mesa ISAE se realiza a través de la Unidad de Trabajo Social de Zona del Instituto Municipal de Servicios Sociales, puerta de entrada al sistema de Servicios Sociales.

Tras el estudio y diagnóstico de la situación familiar, el trabajador social de zona presenta el informe-derivación a la Mesa ISAE

realizando una propuesta de intervención y proponiendo recursos a aplicar. Las reuniones entre los técnicos de la Mesa ISAE se desarrollan semanalmente. Los técnicos realizan las siguientes funciones: 1) derivación de casos por parte de la trabajadora social de Instituto Municipal de Servicios Sociales, 2) elaboración de un plan de intervención social conjunto, determinando las áreas a intervenir entre los diferentes técnicos, 3) intercambio de información sobre las situaciones familiares entre las diferentes entidades, y 4) propuesta de recursos a implementar. Los recursos que se aplican son: alimentación básica, medicación (para enfermos crónicos o urgentes), pagos de suministros de electricidad y agua, entrega de lotes de necesidades infantiles (leche, pañales, potitos), prestación económica individual y la renta garantizada de ciudadanía.

El presente trabajo pretende analizar la gestión realizada por la Mesa ISAE durante los años 2010-2016, llevando a cabo un análisis del sector de las familias atendidas, así como de los recursos aplicados y una valoración de los técnicos y directivos sobre la coordinación realizada desde la misma.

## **1. Pobreza y exclusión social en un contexto de crisis económica**

Pobreza y exclusión social son dos conceptos que están conectados entre sí. En las últimas décadas, las sociedades más desarrolladas han experimentado importantes cambios estructurales (envejecimiento, erosión del modelo clásico familiar, aumento de la inmigración, mayor precariedad laboral, etc.). Estos cambios han supuesto una redefinición del concepto de pobreza y una reestructuración del Estado de bienestar. El concepto de exclusión social ha sustituido en gran medida al de pobreza ya que incluye nuevos grupos vulnerables así como los diferentes ámbitos vitales en los que se ven afectados (Hernández, 2010).

Cada vez son más frecuentes las investigaciones sobre pobreza y exclusión social en España (Hernández, 2008; FOESSA, 2008, 2014; Laparra *et al.*, 2014; Lluch, Esteve y Torrejón, 2017). Todos estos estudios establecen intersecciones entre el empleo, calidad del mismo y las situaciones de pobreza. El Estado de bienestar tiene un papel principal para erradicar estos fenómenos evitar una sociedad dual (Tezanos,

2005). Como afirma Castel (2004): “no hay cohesión social sin protección social” (p. 478).

El concepto de pobreza siempre se ha relacionado con la carencia de recursos económicos. La pobreza goza de un gran dinamismo en la medida que está íntimamente conectada con el mercado de trabajo y la precariedad laboral. En el *Informe Foessa* (2008) se ponía de relieve la aparición de un nuevo tipo de pobreza: la “pobreza transitoria”. Este tipo de pobreza, considerada de ida y vuelta, es resultado del mercado del trabajo y del tipo de contratos que se realizan, especialmente de tipo temporal y parcial, así como del nivel de cobertura de los sistemas de protección social. Luchar para evitar la pobreza en las sociedades desarrolladas supone dotar a las personas de libertad y guarda relación con la consecución de la ciudadanía social puesto que “la pobreza no es sólo no disponer de lo suficiente para comer, vestirse o cobijarse en un lugar adecuado, sino también falta de libertad” (Standing, 2013, p. 270).

La exclusión social abarca más dimensiones que la sola existencia de carencia económica al que hace referencia la pobreza. Es el resultado de un proceso creciente de desconexión, de pérdida de vínculos personales y sociales, que hacen que le sea muy difícil a una persona o a un colectivo el acceso a las oportunidades y recursos de que dispone una sociedad (Subirats, Gomà y Brugué, 2005). El concepto de exclusión social, al igual que el de pobreza, también ha evolucionado. Si bien anteriormente las situaciones de exclusión social se producían a colectivos específicos, el avance y continuo cambio de la sociedad actual está generando nuevas situaciones de vulnerabilidad y de desigualdad, afectando a más colectivos. Además, el apoyo familiar se muestra incapaz de poder dar respuesta a las situaciones de vulnerabilidad social. De este modo, “la fragilidad de las redes familiares de soporte de los individuos supone, también, una vulnerabilidad mayor respecto de la marginación y/o la exclusión social (...). Determinadas formaciones familiares carecen de la robustez necesaria para actuar como respaldos frente a la exclusión social” (Subirats, Gomà y Brugué, 2005, p. 130). Hernández (2010) añade que el proceso de exclusión social es un itinerario que tiene un principio y final constituido por etapas distintas. El posicionamiento de una persona en una fase u otra viene determinada por la/s situaciones de des-

ventaja sociales que se produzcan a lo largo del tiempo.

Cada vez existen más evidencias de que los cambios en el mercado del trabajo, el aumento de la precariedad e inseguridad laboral generan en las sociedades postmaterialistas nuevas dinámicas y procesos enraizados con la pobreza y exclusión social. De forma progresiva, un mayor número de personas son despojadas a espacios de segregación social como consecuencia de las políticas neoliberales y el incremento de la desigualdad social. Stiglitz (2012), Standing (2013) y Sassen (2015), entre otros, están abordando estos fenómenos desarrollando conceptos asociados a los mismos como pueden ser: excluidos, precariado y expulsados.

El inicio de la crisis económica en 2007 constató la debilidad de nuestro sistema de protección social para dar respuesta al empobrecimiento de los hogares como consecuencia del incremento de las tasas de desempleo. El *Informe Foessa* de 2014 detectaba el retroceso producido en materia de igualdad y distribución de la riqueza reflejándose principalmente en: a) la “juvenilización” de la pobreza y su aumento en los hogares con niños, b) el riesgo mayor de los hogares monoparentales c) el incremento del riesgo de los titulados universitarios, d) la ausencia de grandes cambios según la relación con la actividad, aunque con niveles altos de trabajadores pobres, y e) la ausencia de grandes cambios en el patrón territorial, aunque con cierta tendencia al alza en algunas comunidades autónomas de renta alta.

Desde una perspectiva crítica, el Estado de bienestar no está consiguiendo los resultados esperados, evidenciándose en el incremento de las tasas de pobreza en el conjunto del territorio español que alcanzaron el 22,3% en 2016 (INE, 2017). El hecho de que las personas no tengan capacidad de cubrir sus necesidades básicas y se hayan incrementado las demandas de alimentación pone en entredicho el papel del Estado de bienestar.

El Estado de bienestar, surgido en Europa en el último cuarto del siglo XX, sigue estando presente en los países más desarrollados del planeta. Sin embargo, su alcance en términos económicos y sus implicaciones sociales y políticas han sido objeto de numerosas críticas que han llegado a poner en cuestión su existencia en las últimas décadas (Del Pino y Rubio, 2013, p. 23).

El sistema público de Servicios Sociales cuenta con las rentas mínimas de inserción como instrumento para proteger las situaciones de pobreza y exclusión social. Las rentas mínimas de inserción son “el último mecanismo de protección frente a la pobreza y la exclusión social, la última red de seguridad, residual y subsidiaria respecto de otros esquemas de protección” (Arriba, 2009, p. 21). Las leyes de Servicios Sociales de las distintas comunidades autónomas y las propias que regulan estas prestaciones muestran que su contenido y alcance es mucho mayor que una simple prestación económica y que su concesión se vincula a proceso de re-inserción social. Además, las propuestas actuales se orientan a incorporar dentro de la política social instrumentos de acción social distintos, nuevas experiencias, así como unir sinergias desde ámbitos diversos para dar una respuesta eficaz a la ciudadanía.

Uno de ellos es la colaboración de las entidades del tercer sector con la administración pública en la elaboración y gestión de políticas sociales municipales. Siguiendo a Pastor (2015), esta “es una práctica interaccional muy habitual en las políticas y experiencias compartidas” (p. 245), especialmente en el ámbito local. La apuesta por establecer organizaciones interinstitucionales para dar respuesta a las demandas inmediatas de la ciudadanía dentro de la agenda social de cada entidad favorece el intercambio, genera experiencias compartidas y mejora la operatividad entre los distintos agentes sociales. Estas experiencias suponen una oportunidad dentro del contexto actual para atender las situaciones de pobreza y exclusión social así como de introducir nuevos modelos de trabajo (inter e intra) organizacionales en el ámbito de los Servicios Sociales. De hecho, la Comisión Europea, en su seminario “Fortaleciendo la coordinación entre servicios sociales de empleo y de Servicios Sociales” (2016), destacó la necesidad de aplicar reformas para integrar servicios de empleo y de Servicios Sociales. Por tanto, la coordinación entre los distintos sistemas de protección social para mejorar las intervenciones sociales está en la agenda social del conjunto de países europeos.

La Comunidad Valenciana en 2015, seis años después de la constitución de la Mesa ISAE, publicó una *Guía orientativa para las mesas de solidaridad locales*, tratando de dar una propuesta al modelo de reglamento de organización y funcionamiento de las mesas de solidaridad del municipio. Sin embargo, dicha

guía no ha supuesto que se implante un cambio de modelo de forma progresiva en los municipios de la comarca del Medio Vinalopó de la provincia de Alicante.

Experiencias de coordinación, similares a la Mesa ISAE, se realizan en otros municipios pero en otros sectores del Estado de bienestar como son el ámbito sanitario, educativo y de empleo. Desde el ámbito de los Servicios Sociales es conocida la respuesta que se da desde el programa de acompañamiento para la inclusión social –incorporado en gran parte del territorio nacional– donde el trabajador social se coordina con profesionales de distintos ámbitos (sanidad, educación, justicia, etc.) si la intervención social lo requiere. Sin embargo, no hay una coordinación o trabajo en red *ex ante*. La propuesta de la Mesa ISAE es novedosa porque permite la actuación urgente desde el sistema de Servicios Sociales de atención primaria en el sector específico de la pobreza y exclusión social incorporando a todas las instituciones sociales en la problemática social, diagnóstico de necesidades y planificación de la intervención social.

## 2. Objetivos y metodología

A través de la presente investigación se realiza una aproximación de la gestión externa e interna realizada por la Mesa ISAE como nueva experiencia de intervención social. Por lo tanto, se plantea un doble objetivo. Desde una perspectiva externa, se pretende conocer cuál ha sido la respuesta de la Mesa ISAE a la población en situación de pobreza y exclusión social de este municipio durante el periodo 2010-2016. Desde una perspectiva interna, se plantea conocer cómo ha sido la coordinación y sistema organizacional de la Mesa ISAE.

Nuestra hipótesis de investigación es que las actuaciones de la Mesa ISAE no ha respondido totalmente a las necesidades de las familias afectadas por la crisis económica pero en cambio, sí ha supuesto un nuevo modelo de trabajo interinstitucional que ha posibilitado evitar duplicidades y agilizar la atención inmediata a las familias.

El acercamiento a la realidad social se realiza desde una metodología mixta. En primer lugar, desde una vertiente cuantitativa se analizan los datos secundarios de los indicadores de pobreza más relevantes en España y Alicante. Posteriormente, se realiza una explotación es-

tadística del perfil de las personas atendidas por la Mesa ISAE y los recursos solicitados durante el periodo 2010-2016. La muestra del estudio de campo la componían todas aquellas familias que fueron derivadas durante estos años a la Mesa ISAE; por lo tanto, el total de universo lo componen 2011 hogares. La investigación se llevó a cabo entre los meses de julio de 2017 hasta diciembre de 2017.

Para conocer el perfil de la población se analizaron las variables sociodemográficas más destacadas (nacionalidad y tipo de unidad familiar, principalmente) y la intervención llevada a cabo por la Mesa ISAE de forma transversal en el tiempo. No se analizan variables sociodemográficas como sexo y edad de las personas solicitantes porque la unidad de intervención en la Mesa ISAE son las familias y por tanto, el objeto de estudio.

Respecto a los recursos aplicados por parte de la Mesa ISAE para dar respuesta a las situaciones de pobreza y/o exclusión social se establecieron las siguientes variables: a) alimentación básica, b) acceso a medicamentos, c) pago de recibos de suministros de luz y agua, d) prestaciones económicas individuales del Instituto Municipal de Servicios Sociales de Elda, e) renta mínima de inserción de la Generalitat Valenciana), f) lotes infantiles para menores de dos años y g) ayudas escolares para comedor escolar y libros escolares.

Desde una vertiente cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a agentes privilegiados encargados de la gestión de la Mesa ISAE. Se efectuaron 7 entrevistas: 4 a directivos o responsables institucionales y 4 a técnicos responsables de la intervención social.

La entrevista estaba compuesta de los siguientes bloques: a) valoración de la gestión realizada por los participantes, b) valoración de la respuesta la Mesa ISAE a las necesidades urgentes y c) recursos utilizados en la intervención social. Tras la transcripción de las entrevistas, se realizó un “análisis de contenido simple” del discurso.

### 3. Resultados

#### 3.1. Contexto territorial de pobreza y desigualdad social: análisis de datos secundarios

Durante la última década han proliferado los informes y estadísticas vinculados con la pobreza y exclusión social. A su vez, en este periodo se incrementó de manera exponencial la desigualdad social configurando una sociedad dual atravesada por el desempleo y la precariedad laboral (Standing, 2013).

El Observatorio de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social en la Comunidad Valenciana, en su informe *Pobreza, desigualdad y trabajo remunerado* (2017) realiza un análisis comparado de la tasa de riesgo de pobreza entre comunidades autónomas. La Comunidad Valenciana se encuentra ligeramente por encima de la media española. Como se observa en la siguiente tabla, a lo largo del período objeto de estudio la tasa de riesgo de pobreza en esta Comunidad Autónoma ha ido creciendo de forma significativa hasta el año 2014 donde registró el 34,7% (+3,0 interanual).

Tabla 1. Tasa de riesgo de pobreza comparada en España, Comunidad Valenciana, Alicante y Medio Vinalopó durante el periodo 2010-2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ESPAÑA	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	27,9
C. VALENCIANA	29,6	27,9	30,6	31,7	34,7	32,9	30,8
ALICANTE			26,8	20,1	24,2	21,0	20,9
EL VINALOPÓ MEDIO			23,8	13,5	19,7	19,3	20,2

Se puede observar que la tasa de riesgo de pobreza, tanto en España como en la Comunidad Valenciana, tiene una tendencia lineal ascendente hasta el año 2014, momento en el que alcanza su punto más elevado. En los dos últimos años ha ido decreciendo de forma pausada, sobre todo en la Comunidad Valenciana. A pesar del cambio de ciclo económico, las tasas de pobreza siguen siendo muy elevadas.

A través del Observatorio de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social, en la Comunidad Valenciana se pueden comparar los datos de la provincia de Alicante y el Medio Vinalopó, comarca en la cual está situada Elda. Analizando estos datos se puede destacar cómo la tasa de riesgo de pobreza en la provincia de Alicante ha sido inferior a las registradas en el conjunto de la Comunidad Valenciana. El Medio Vinalopó ha experimentado unos niveles de pobreza menores a nivel provincial y muy por debajo de la media nacional, especialmente en el año 2013 donde se situó en el 13,5%. Destaca el hecho de que en el año 2016, el Medio Vinalopó obtuvo unos datos similares a los de Alicante como consecuencia de la mejora de los datos a nivel provincial. Por tanto, hablamos de un territorio con bajos índices de pobreza en su contexto territorial.

### 3.2. El perfil de las familias atendidas a través de la Mesa ISAE

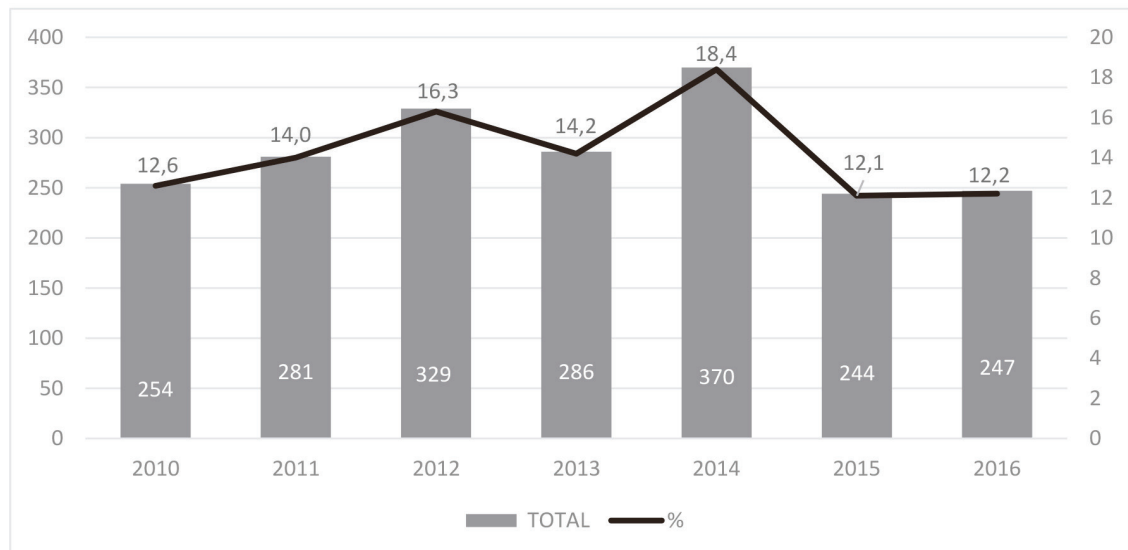
En primer lugar, podemos afirmar que la progresión de la atención de las personas del municipio de Elda ha seguido la misma tendencia que la evolución de la crisis económica y que las tasas de pobreza publicadas por el INE y por el Observatorio de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social en la Comunidad Valenciana.

En total, se ha atendido a 2011 hogares familiares en situación de pobreza y/o exclusión social. Desde un análisis longitudinal, se observa cómo se produce un aumento progresivo desde el año 2011 hasta el 2015, momento en el cual se inicia un descenso significativo. Durante estos años también se han dado baja en la Mesa ISAE el 11% de las familias atendidas al normalizarse su problemática familiar.

En la siguiente gráfica se puede observar cómo ha evolucionado el número de hogares beneficiarios a lo largo de los años y el porcentaje sobre el total del periodo 2010-2016.

Respecto a la población atendida según nacionalidad, la población autóctona está sobrerrepresentada alcanzando un valor del 83,6% (1682 beneficiarios), siendo muy su-

Gráfico 1. Hogares beneficiarios de la Mesa ISAE durante el periodo 2010-2016 (datos absolutos y relativos).



terior al de población extranjera de 16,4% (329 beneficiarios). Los datos aportados siguen la misma tendencia que los ofrecidos por el *VII Informe del Estado de la Pobreza* (2016), donde el 82,1% de las personas en situación de riesgo de exclusión social son de nacionalidad española y sólo el 17,9% es extranjera.

En cuanto a la tipología de hogares, existe un número superior de familias biparentales (1239 familias) atendidas por la Mesa ISAE que monoparentales (538 familias) y unifamiliares (234), reflejado tanto en el sector de po-

blación autóctona como en la población extranjera. En la siguiente tabla se realiza una comparativa de la tasa de riesgo de pobreza (INE) con los datos obtenidos de la Mesa ISAE según la tipología de hogares.

Podemos destacar cómo los datos no son coincidentes en relación a la tipología de hogares de la tasa de riesgo de pobreza del INE (donde los monoparentales presentan mayores tasas), siendo los hogares biparentales los que se han encontrado en una mayor situación de riesgo de pobreza en el municipio de Elda. Destacan los años 2011 y 2013 donde el 68,0%

Tabla 2. Unidades familiares beneficiarias de la Mesa ISAE respecto a las Tasa de riesgo de pobreza (INE) durante el periodo 2010-2016.

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Tasa riesgo	ISAE	Tasa riesgo	ISAE	Tasa riesgo	ISAE	Tasa riesgo	ISAE	Tasa riesgo	ISAE	Tasa riesgo	ISAE	Tasa riesgo	ISAE
Biparental	55,2	28,7	49,9	24,2	48,1	25,2	47,6	22,0	53,3	27,3	50,1	31,1	53,3	30,0
Monoparental	27,4	65,0	27,6	68,0	28,3	59,9	27,7	65,7	30,5	55,7	28,5	59,0	28,1	59,9
Unipersonal	26,1	6,3	26,7	7,8	27,2	14,9	27,3	12,2	29,2	17,0	28,6	9,8	27,9	10,1

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida y Mesa ISAE, elaboración propia.

Tabla 3. Población beneficiaria según tipo de atención (inicial o recurrente) por la Mesa ISAE.

	Atendidos primera vez	%	Atendidos año anterior	%	Total Casos Atendidos	%
2010	165	16,5	89	8,8	254	12,6
2011	120	12,0	161	15,9	281	14,0
2012	176	17,6	110	10,9	286	14,2
2013	189	18,9	140	13,8	329	16,4
2014	166	16,6	204	20,2	370	18,4
2015	87	8,7	157	15,5	244	12,1
2016	96	9,6	151	14,9	247	12,3
<b>TOTAL</b>	999	100	1012	100	2011	100

Fuente: Mesa ISAE, elaboración propia.

y 65,7% de los hogares atendidos por la Mesa ISAE fueron biparentales. Los datos muestran cómo los hogares unipersonales son los que menor porcentaje de atención presentan por la Mesa ISAE, a mucha distancia respecto a las tasas de riesgo de pobreza (INE). Esto indica que este recurso se ha adecuado principalmente a los hogares compuestos por dos personas con hijos a cargo.

Atendiendo al tipo de intervención (inicial o recurrente) podemos observar datos muy interesantes. En primer lugar, las atenciones iniciales muestran un incremento lineal desde el año 2011 hasta el año 2013, coincidiendo con el periodo más duro de la crisis económica caracterizada por un alto desempleo y agotamiento de las prestaciones contributivas del sistema de empleo por las personas desempleadas de larga duración.

El total de personas en situación de pobreza y/o exclusión social atendidos por primera vez (999 personas), suponen el 49,7% del total de población beneficiaria. El número de personas que ya habían sido atendidas con anterioridad (1012 personas) se sitúan en el 50,3% del total de la población beneficiaria. En el gráfico siguiente se ve reflejado la evolución de los casos atendidos durante el periodo de 2010 al 2016 diferenciados en “casos atendidos por primera vez” y “casos atendidos en el año anterior”.

Los incrementos más elevados de las personas que ya habían sido atendidas con anterioridad se produce a partir del año 2012 y encuen-

tran su punto más álgido en 2014 (20,2%). Durante los años 2012-2014 se produjo el mayor número de intervenciones realizadas ya fuesen iniciales (53,1%) o recurrentes (44,9%).

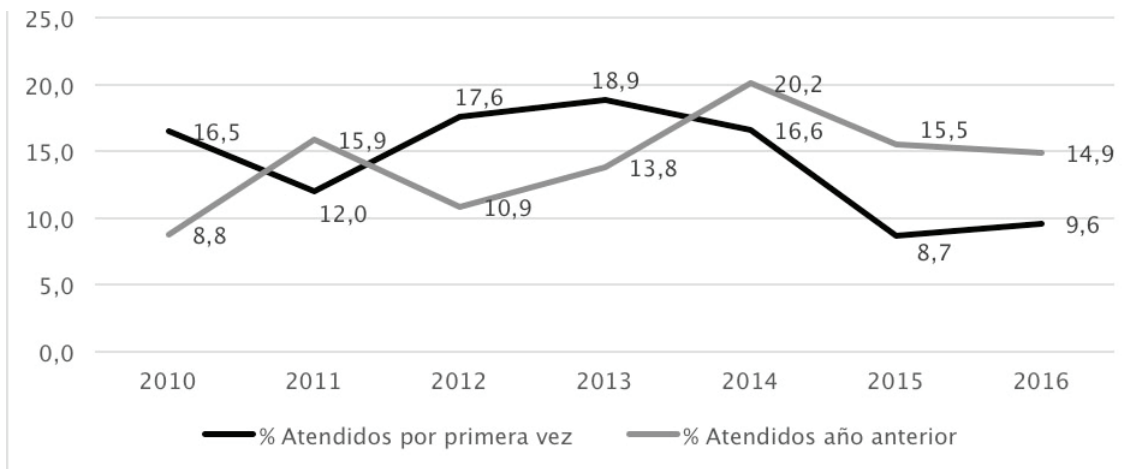
### 3.3. Recursos aplicados por la Mesa ISAE

Uno de los elementos de análisis más importantes de la gestión de la Mesa ISAE son los recursos aplicados durante estos años. Cada institución ha puesto al servicio de la Mesa ISAE sus propios recursos para gestionarla de forma coordinada con el resto de instituciones. En la presente tabla se muestra el número de recursos aplicados por la Mesa ISAE durante el periodo objeto de estudio.

En total se han gestionado 4.443 recursos a través de la Mesa ISAE. Atendiendo a los recursos según la entidad que los proporciona, los que más veces se han aplicado han sido prestaciones de Servicios Sociales (Prestación Económica Individual y renta mínima de inserción), suponiendo el 28,8% del total. En segundo lugar encontramos la alimentación básica de Cáritas y el pago de recibos de suministros (luz y agua) que supone el 16,9% y 16,6%, respectivamente.

El periodo 2012-2014 registró un mayor número de recursos aplicados: 792 (2012), 742 (2013) y 782 (2014), coincidiendo con las mayores demandas de la población. Además, la aportación de cada entidad en la cesión de recursos propios no ha sido lineal a lo largo del

Gráfico 2. Evolución del tipo de atención realizada (inicial o recurrente) por la Mesa ISAE durante el periodo 2010-2016.



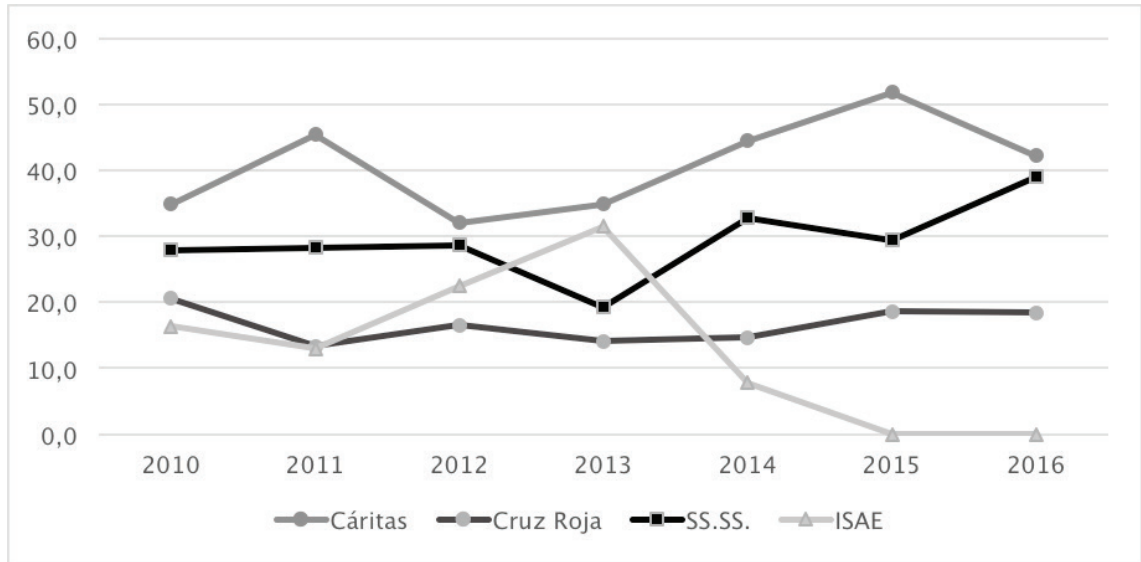


proceso tal y como podemos comprobar en la siguiente gráfica.

Cáritas ha sido la entidad que más recursos ha aportado en todos los años de funcionamiento de la Mesa ISAE, especialmente en 2011 y entre 2014-2016. Cruz Roja se ha mantenido en segundo lugar casi todo el periodo

2010-2016. Únicamente bajó su aportación en el año 2013. Ese mismo año hubo una mayor aportación de los recursos propios de la Mesa ISAE aunque a partir de ese momento empezó a reducirse. Se destaca también que durante los años 2015-2016 las familias beneficiarias no han contado con recursos propios de la Mesa

Gráfico 3. Evolución de la aportación de recursos cada entidad a lo largo del periodo 2010-2016.



Fuente: Mesa ISAE, elaboración propia.

Tabla 4. Recursos aplicados por la Mesa ISAE a lo largo del periodo 2010-2016.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Cáritas	Alimentación básica	91	107	117	105	135	103	93	<b>751</b>
	Pagos adelantados de luz/agua	57	105	110	120	156	133	56	<b>737</b>
	Medicación	44	66	28	35	58	36	39	<b>306</b>
Cruz Roja	Alimentación Básica	0	6	40	12	29	26	30	<b>143</b>
	Lotes infantiles	113	75	91	92	86	71	52	<b>580</b>
SS.SS.	Prestaciones de Servicios Sociales	154	173	228	144	257	154	174	<b>1.284</b>
Mesa ISAE	Libros escolares	74	49	90	164	26	-	-	<b>403</b>
	Pago comedor escolar	16	30	88	70	35	-	-	<b>239</b>
TOTAL		549	611	792	742	782	523	444	4.443

Fuente: Mesa ISAE, elaboración propia.

ISAE ya que otras entidades han cubierto parte los mismos, como por ejemplo la Generalitat Valenciana, a través de la gratuidad de los libros de texto. Los Servicios Sociales de Atención Primaria han mantenido un nivel de gestión constante situándose, dependiendo de los años, entre el 15% y el 20%.

### 3.4. Análisis del discurso de los actores sociales

Los actores sociales entrevistados<sup>3</sup> responsables de la actuación de la Mesa ISAE consideran que la actuación desarrollada a través de este nuevo instrumento de coordinación y gestión de recursos en red ha sido una oportunidad para dar una respuesta integral a las personas en situación de pobreza.

Las siete personas entrevistadas, tanto representantes institucionales como técnicos implicados en la intervención social, valoran positivamente la gestión que se realiza desde la Mesa ISAE.

E1: Es una Mesa de coordinación, en la que diferentes entidades del tercer sector, junto con el Ayuntamiento, dan una respuesta eficaz y eficiente a las personas, evitando duplicidades.

E4: Se ha conseguido llegar a realizar una puesta en valor y logro de objetivos comunes entre las diferentes entidades, además de conseguir una racionalización de recursos.

Además, se pone en valor cómo esta nueva estrategia de trabajo permite dar una respuesta inmediata a situaciones urgentes relacionadas con la cobertura de necesidades básicas a través de la coordinación interinstitucional.

E5: Lo que más valoro de la gestión de la Mesa ISAE es la respuesta inmediata que se da ante una situación de necesidad.

E7: Ha permitido una notable mejora en la gestión de recursos y la adjudicación de ayudas más efectivas tras valoraciones mucho más profundas y acertadas de casos compartidos.

Esta nueva estrategia de intervención social ha permitido ofrecer un análisis diagnóstico urgente, valorar las diferentes estrategias de actuación de forma coordinada, posibilitando una adecuación de los recursos sociales a las necesidades tanto sentidas como normativas.

E6: La estructura en red permite utilizar eficazmente todos los recursos disponibles y también detectar mejor las necesidades reales de las familias.

E7: Este tipo de coordinación ha permitido generar respuestas, donde la administración, por su burocracia establecida, es menos eficaz ante este tipo de situaciones, y donde otras entidades, están preparadas para este tipo de contingencias.

E2: Ha permitido dar respuestas adecuadas al grado de emergencia de cada una de ellas.

En cuanto a los recursos que se han utilizado desde la Mesa ISAE (alimentación infantil, alimentación básica, medicación, pago de libros escolares, pagos de recibos de luz y agua, etc.), las personas entrevistadas valoran la necesidad de ofrecer recursos que den respuesta a situaciones de necesidad específicas. La coordinación interinstitucional ha sido una oportunidad de ofrecer un amplio abanico de recursos a las personas en situación de pobreza y exclusión social, evitar duplicidades y favorece la especialización organizacional.

E3: La coordinación entre las entidades de la Mesa consigue dar una respuesta más rápida y llega a un mayor volumen de personas que si actuáramos de forma individual.

E4: No sólo valora la cobertura a nivel individual/familiar sino la cobertura de necesidades colectivas como comedor escolar, libros escolares...

Respecto a la gestión llevada a cabo por la Mesa ISAE, todas las personas entrevistadas ponen de relieve la implicación y buena coordinación interna de este mecanismo de trabajo en red. El establecimiento de espacios de comunicación formales y la coordinación desde un plano horizontal ha posibilitado la consolidación de la Mesa ISAE.

E6: Los técnicos hemos demostrado una gran coordinación en equipo, nos hemos reunido semanalmente dando soluciones inmediatas.

<sup>3</sup> E1: Presidente de Asamblea Local de Cruz Roja de Elda; E2: Director de Cáritas Interparroquial de Elda; E3: Concejala de Servicios Sociales; E4: Jefa de Servicio del Instituto Municipal de Servicios Sociales de Elda; E5: Técnico del Instituto Municipal de Servicios Sociales, E6: Referente de Intervención Social de la Asamblea Local de Cruz Roja de Elda; E7: Trabajador Social de Cáritas Interparroquial de Elda.

E7: Es importante tener en cuenta el componente “voluntad política” para el desarrollo de este tipo de iniciativas, y que ese componente motiva a las entidades privadas que participan... consensuando objetivos, no imponiéndolos.

E3: Respecto a los directivos, la buena predisposición de colaborar y solucionar los problemas que surgían ha hecho que haya una buena sintonía entre todos y todas.

A través del análisis general del discurso de los agentes sociales se puede observar cómo valoran de forma positiva tres elementos: 1) la gestión llevada a cabo, 2) la respuesta urgente que se ha desarrollado y 3) la coordinación del conjunto de instituciones sociales implicadas tanto de los técnicos como de los directivos. Además, destacan el hecho de que en este periodo de crisis económica, el recurso más valorado tanto por los usuarios como por los técnicos y responsables de la Mesa ISAE ha sido la prestación de alimentación básica y el pago de suministros de agua y luz, elementos imprescindibles para la cobertura de necesidades básicas de las familias.

#### 4. Conclusiones

La creación de la Mesa ISAE se produce en un escenario de crisis económica (2009) y de incertidumbre respecto a las posibilidades del sistema de bienestar social de dar respuesta al incremento de las demandas sociales. Este contexto de dificultad social ha sido inaudito en España y se ha evidenciado la incapacidad de los tradicionales sistemas organizacionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria y del tercer sector para atenuar las tendencias de incremento de la pobreza y exclusión social.

La Mesa ISAE ha supuesto una experiencia innovadora como mecanismo de gestión y coordinación de intervenciones sociales tanto desde un punto de vista interinstitucional como interprofesional. Esta nueva forma de organización del trabajo en el ámbito de los Servicios Sociales no es excluyente, aún sinergias, promueve el desarrollo institucional desde un eje horizontal y permite dar una respuesta integral a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Atendiendo a los datos obtenidos podemos observar cómo a lo largo de los años la Mesa ISAE ha desarrollado actuaciones diversas

orientadas a la protección social de las familias desfavorecidas en distintas esferas sociales. Los recursos ofrecidos por los Servicios Sociales de Atención Primaria (prestaciones sociales municipales y tramitación de la renta mínima de inserción de la Generalitat Valenciana) se han visto reforzados con actuaciones inmediatas desde las entidades del tercer sector, especialmente a través del suministro de alimentos o el pago de recibos de luz y agua.

Los resultados de nuestra investigación también muestran un perfil diferenciado de los beneficiarios de la Mesa ISAE respecto a cifras que aporta el INE y la Generalitat Valenciana de los hogares que se encuentran en situación de riesgo de pobreza. El dato más destacado es que la Mesa ISAE atiende principalmente a familias biparentales, generalmente con hijos a cargo. Además, son familias principalmente autóctonas. Hablamos de un perfil sociodemográfico caracterizado por personas que han perdido sus empleos, han agotado las prestaciones de los distintos sistemas de protección social y no pueden hacer frente a sus necesidades de cobertura de necesidades básicas. Se considera que la Mesa ISAE atiende a familias con un alto grado de vulnerabilidad y que pueden terminar cayendo en procesos de exclusión social.

Respecto al tipo de atención realizada (inicial o recurrente) la experiencia nos demuestra que la coordinación en red a través de la aplicación de un recurso de emergencia ha permitido que las familias no precisen otro tipo de prestaciones sociales y económicas.

Del análisis cualitativo extraemos que la mayoría de los agentes implicados valora positivamente la gestión interinstitucional desarrollada por la Mesa ISAE. Las personas entrevistadas destacan principalmente que la gestión de los recursos de forma coordinada permite ofrecer a la ciudadanía una respuesta inmediata, una atención urgente, la intervención social de casos compartidos o la cobertura de necesidades colectivas (comedor y libros escolares). Este nuevo instrumento supone una oportunidad para cambiar las tradicionales dinámicas laborales en el ámbito de la acción social, aporta nuevos enfoques a la planificación social y permite el análisis de las demandas sociales desde distintas perspectivas, favoreciendo por tanto el intercambio y trabajo en red.

En cuanto a la hipótesis de partida podemos afirmar que si bien la Mesa ISAE no ha podido dar respuesta al conjunto de demandas sociales

realizadas por las familias del municipio de Elda, sí ha supuesto un nuevo modelo de trabajo coordinado en red que se está asentando a lo largo de los años y que da una respuesta global a la ciudadanía.

La intervención en red llevada a cabo por la Mesa ISAE ha permitido que este instrumento de participación institucional pueda realizar el estudio, diagnóstico de necesidades, planificación de intervenciones, ejecución de las mismas y evaluación de forma conjunta. Ello ha tenido efectos muy positivos, puesto que un número significativo de familias atendidas han resuelto la situación de precariedad económica y la necesidad urgente de atención social, evitando de esta manera, la aplicación de recursos más estables pero también más estigmatizados como las rentas mínimas de inserción.

La Mesa ISAE presenta importantes posibilidades. Entre las más destacadas está la par-

ticipación de nuevos agentes sociales en la misma, como por ejemplo: representantes del servicio municipal de aguas o representantes de compañías eléctricas, orientadores laborales del sistema de desempleo, servicio de vivienda municipal, trabajadores sociales del sistema de salud o del ámbito educativo.

Sin duda la Mesa ISAE está siendo un espacio para generar nuevos proyectos orientados a reducir la pobreza y desigualdad social, disminuir las desigualdades sociales, evitar la dependencia de sistema público de Servicios Sociales, así como mejorar la coordinación multidisciplinar entre diferentes profesionales que trabajan en este ámbito de actuación. Esta propuesta de trabajo en red es dinámica y cambiante, de hecho, se están creando nuevas líneas de intervención dirigidas a la atención urgente ante desahucios y las personas sin hogar o con dificultad de acceso a una vivienda digna.

## 5. Referencias bibliográficas

- Arriba González, A. (2009). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis de políticas públicas*, 2, 81-100.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Comisión Europea. (2016). *Fortaleciendo la coordinación entre servicios sociales de empleo y de Servicios Sociales*. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=88&eventsId=1153&furtherEvents=yes>.
- Del Pino, E. y Lara, M. (2013). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*. Madrid, España: Tecnos.
- Fundación FOESSA. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Cáritas Española. Recuperado de: [http://www.foessa.es/publicaciones\\_periodicas.aspx](http://www.foessa.es/publicaciones_periodicas.aspx).
- Fundación FOESSA. (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Madrid: Cáritas Española Editores. Recuperado de: <http://www.foessa2014.es/informe/>.
- Generalitat Valenciana. (2015). Guía orientativa para las mesas de solidaridad locales. Recuperado de: <http://www.inclusio.gva.es/documents/610727/161958856/Gu%C3%ADa%20orientativa%20para%20las%20Mesas%20de%20Solidaridad%20Locales/2985e1e7-2e8d-448e-bf09-b45505f08124>.
- Hernández, M. (ed.) (2008). *Exclusión Social y Desigualdad*. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- Hernández, M. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista Interuniversitaria de Formación del profesorado*, 69, 25-46. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3361180.pdf>.
- INE. (2017). *Encuesta de condiciones de vida (serie histórica)*. Recuperado de: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608).
- Laparra, M., Sáenz, P.A., Eransus, B.P., Damonti, P., Virto, L.M., Mutilva, N.Z. y Ruiz, R.L. (2014). El desplome de los ingresos de los pobres y la intensificación de los procesos de exclusión social en España. *Educación y futuro: revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, 30, 81-108. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4685045.pdf>.
- Lluch, E., Esteve, E. y Torrejón, M. (2017). *Pobreza, desigualdad y trabajo remunerado. Análisis y perspectivas Comunitat Valenciana 2017*. Valencia: Observatorio de Investigación sobre pobreza y exclusión social en la Comunidad Valenciana. Recuperado de: [http://www.caritasvalencia.org/publicaciones\\_compra.aspx?](http://www.caritasvalencia.org/publicaciones_compra.aspx?)

- Pastor-Seller, E. (2015). Oportunidades de participación en las políticas de servicios sociales municipales en España. *Convergencia*, 22(68), 229-257. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v22n68/1405-1435-conver-22-68-00229.pdf>
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- Standing, G. (2013). *El precariado*. Barcelona: Pasado y Presente.
- Stiglitz, J.E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Subirats, J., Gomà, R. y Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de la exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Tezanos, J.F. (2005). *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.

