

El observatorio de la CE sobre la exclusión social y los servicios sociales

Elena ROLDAN

El objeto de este artículo es el análisis del Observatorio creado por la Comunidad Europea para desarrollar un estudio y seguimiento de las políticas nacionales de los Estados miembro para luchar contra la exclusión social.

Es necesario hacer la salvedad de que el Observatorio es una iniciativa de gran interés, pero que tan sólo ha comenzado, por tanto no se cuenta con conclusiones, tan sólo se dispone en este momento del primer informe anual, ya publicado, y el segundo estará disponible próximamente.

Sin embargo, teniendo en cuenta el interés de la idea que se ha puesto en marcha con la creación del Observatorio, en este artículo se hace referencia tanto a la organización y el desarrollo del Observatorio, como al contexto y a las implicaciones en las que se encuentra inmerso.

Exclusión y desigualdad social

En primer lugar surge la necesidad de definir el concepto de exclusión social, que ha sido incorporado en la actualidad como sustituto de terminologías tales como pobreza, marcadas básicamente por referencias económicas.

La definición de exclusión social que aportan distintos autores ofrece una amplia perspectiva del término. De una parte, el concepto de exclusión social permite ampliar el contenido de los aspectos puramente económicos y tomar la exclusión definida como un conjunto de mecanismos de

rupturas tanto en el plano simbólico, estigmatización, falta de atributos o negatividad de los mismos como en el plano de las relaciones sociales, ruptura de los lazos sociales que desarrollan la cohesión y que estrechan las relaciones entre los miembros (Nasse, P. y otros. 1992, 17).

Por otra parte, la desigualdad se enmarca y se define en relación a diferencias sociales que se producen dentro de la estructura social y que se manifiestan en relación con aspectos tales como: el posicionamiento y categorización socioprofesional, que otorga al individuo uno de los ejes fundamentales del intercambio social; la formación, un determinado grado de

conocimientos formalizados supone en nuestra sociedad un posicionamiento social determinado; la percepción de la renta y de la capacidad de consumo sitúa a los individuos dentro o fuera del juego de las relaciones sociales; el acceso a los recursos va a ser un determinante fundamental de exclusión/inclusión del individuo dentro de las redes sociales y por último todos los problemas del entorno físico, urbanístico, medio ambiente, etc. ligados directamente a las formas de vida, trabajo y residencia van a dar lugar a diferencias sociales importantes. (Leal, J.L. 1990).

El primer informe anual del Observatorio de las Comunidades Europeas sobre políticas nacionales para luchar contra la exclusión social define la exclusión social en relación con los derechos sociales de los ciudadanos, analizando por tanto, la exclusión social en cuanto a la negación o falta de reconocimiento de los derechos sociales. Pero, introduce también la idea de que hablar de exclusión refiere a restricción de accesibilidad a los recursos (Room, G y otros. 1991,5).

En definitiva, tanto exclusión como desigualdad suponen la ruptura de la relación dinámica y equilibrada entre las contribuciones del individuo a la sociedad y las retribuciones de la sociedad al individuo, binomio (contribuciones-retribuciones) que constituye la base fundamental del intercambio social. (Deutrenit, J.M. 1989, 38).

Equilibrar esa relación, para convertirla en una relación de reciprocidad positiva es uno de los objetivos

fundamentales del desarrollo de la protección y la solidaridad social en nuestro siglo, una protección que nace con el objetivo de terminar definitivamente con el paternalismo y la dependencia precedente para convertirse en un elemento clave del desarrollo del reconocimiento de la igualdad real de los ciudadanos.

Hemos asistido así, a lo largo de este siglo, a lo que se ha venido denominando el Estado del Bienestar. Se han ido desarrollando sistemas de protección o solidaridad social de muy variadas formas según los países, para cumplir esos objetivos de equidad o igualdad social, estructurándose mecanismos diversos de redistribución junto a variadas formas de transferencias económicas.

Dichos sistemas se han ido complejizando y dando lugar a esas estructuras jurídico-políticas que, como ejes fundamentales de Estado del Bienestar, se van a caracterizar por la responsabilidad de poner en marcha políticas públicas de carácter social. Políticas que para poder ser justificables tendrán que responder como mínimo a tres requisitos: ser de carácter público y colectivo (definir, por tanto, que grupos de población van a recibir una atención específica); ser eficaces y rentables, pero en un sentido que no puede corroborar la lógica del mercado, por ser precisamente un área que se desarrolla fuera de ese ámbito y por último, ser moralmente aceptables y convenientemente legitimadas. En este sentido hay que señalar que "no existe ningún criterio tecnocrático, económico o moral que

garantice acertar en las decisiones distinto a la regla de la mayoría" (Cotarelo, R. 1991, 2). Regla de la mayoría que no nos asegura el éxito total de esas políticas públicas dirigidas a la lucha contra la desigualdad social, pero que ajusta la política social a la lógica democrática.

La denominada crisis del Estado del Bienestar evidencia los límites de la estructura institucional de dicho modelo así como de sus objetivos igualitarios. No obstante ya en los años 90 parece existir un acuerdo entre todos los análisis realizados por distintos autores de que asistimos a un cambio de rumbo en el modelo pero no a un "desmantelamiento" de dicho modelo.

El tema de la desigualdad surge nuevamente como un reto en todas las sociedades en las que la Constitución del Estado social y el estatus de ciudadanía parecían que podría acabar con el problema. Se perfila así un Estado pluralista y una estructura triangular en la producción del bienestar en donde Estado, Mercado y Sector privado no lucrativo constituirán los ángulos básicos para el desarrollo de la provisión de servicios sociales. (Rodríguez Cabrero, G. 1991).

En este contexto, los nuevos actores colectivos como representantes en los movimientos comunales y en las innovaciones han ganado impacto político. En los países occidentales con frecuencia las organizaciones sociales representan innovaciones en el sentido de un intercambio mutuo entre instituciones sociales y estatales. Muchos de estos nuevos

grupos y proyectos innovadores son claramente dependientes, pero no parte del Estado.

En la medida en la que los individuos son capaces cada vez más de desarrollar estrategias y acciones por sí mismos, el Estado es visto cada vez como una figura moderadora y coordinadora de una pluralidad de proyectos sociales más que como una actuación centralizadora.

Uno de los problemas que claramente han surgido dentro de la estructura del Estado del Bienestar (como problema recurrente) ha sido la relación entre los intereses individuales y colectivos, sus racionalidades y comportamientos. Aparecen las alternativas individuales como el modelo de acción: "que cada individuo tome su propio camino a través del gran laberinto social".

No cabe duda que puesto que lo privado y los derechos sociales individuales se encuentran muy mediatizados por las políticas públicas, es un problema fundamental la concepción de lo individual o del ser humano individual en la concepción del "bienestar".

Actualmente en los países más industrializados educación, formación, competencia y seguridad de los individuos son mucho más amplios que en el momento del inicio de la acción protectora estatal. Pero, la cuestión es saber a donde se ha llegado; parece que existe bastante acuerdo entre intelectuales y políticos sobre el hecho de que en ocasiones las regulaciones estatales se han convertido en "sobrepadoras" y que no siempre han

tenido como resultado el que las personas fueran más libres como actores y ciudadanos, libres en elección y decisión.

Ahora surge el dilema de como garantizar seguridad, igualdad de normas y garantías junto al derecho a la libertad personal y la diferencia. Es éste un reto teórico y práctico, en el que no queda claro la viabilidad a largo plazo de una intensificación de la individualización de opciones de bienestar. La situación actual requiere, quizás, no menos sino más oportunidades y necesidades colectivas, junto a un posible aumento del mercado en algunas áreas y estricta regulación en otras. (Pearson, C. 1991, 74) .

Creación del Observatorio sobre políticas nacionales para luchar contra la exclusión social

En este contexto de debate se vienen realizando diversas acciones y experiencias desde distintos niveles institucionales. La CE viene incorporando distintas iniciativas que permitan clarificar los problemas de desigualdad y la exclusión social y el Observatorio es una más de ellas.

El Observatorio se crea con el objetivo de analizar los esfuerzos que las administraciones públicas de los Estados miembros de la CE están realizando para luchar contra la exclusión social.

El Observatorio fue establecido en 1990, como respuesta al planteamiento de tres importantes cuestiones políticas:

- en primer lugar, la decisión del Consejo puso en marcha el nuevo Programa de la Comunidad para fomentar la integración de los más desfavorecidos y subrayó la necesidad de incrementar el conocimiento de las características de los menos privilegiados (Consejo de las Comunidades Europeas, Decisión de 18 de julio de 1989).
- en segundo lugar, la resolución del Consejo de ministros sobre la lucha contra la exclusión social pedía a la Comisión que estudiara las medidas que estaban tomando los Estados miembro para combatir la exclusión social; especialmente por lo que respecta a garantizar la prestación de ayuda y de recursos y a apoyar la integración social y la inserción en el mercado laboral (Consejo de las Comunidades Europeas, Resolución del Consejo y los Ministros de Asuntos Sociales, de 29 de septiembre de 1989).
- en tercer lugar, y en un sentido más general, la Comisión se interesaba por el conjunto de medidas que la Comunidad estaba adoptando para promover una cohesión económica y social en el contexto del desarrollo del Mercado Unico.

Organización del Observatorio

El trabajo del Observatorio requiere la recogida periódica de información en cada país de la CE: datos estadísticos y administrativos, textos y normas legislativas, resultados de

investigaciones, etc. A este fin, la Comisión Europea ha establecido una red de expertos independientes, que se coordinan dentro del marco del programa de acción sobre los más desfavorecidos. Los expertos vienen preparando una serie de informes detallados sobre las medidas tomadas en sus respectivos países para luchar contra la exclusión social, utilizando una base y unos criterios comunes.

El Observatorio mantiene una estrecha colaboración con el Fondo Social Europeo, cuyo organismo presta apoyo financiero al Observatorio.

De acuerdo con la resolución por la que se creaba el Observatorio sobre políticas nacionales para luchar contra la exclusión social, los trabajos de dicho Observatorio se extenderán al período 1990-1993, con la realización de informes anuales para cada año de dicho período y un informe final que presentará a la Comisión.

El Observatorio publicó en 1991 su primer informe y en unos meses se podrá disponer del informe correspondiente a 1992, que conlleva además del análisis de la políticas para combatir la exclusión social, un estudio específico sobre los servicios sociales en cada uno de los Estados miembros.

Metodología del Observatorio

Optar por una vía de análisis extensiva o restrictiva fue el primer dilema al que el Observatorio se enfrentó desde un punto de vista

metodológico. Estudiar todos y cada uno de los proyectos y actividades que puedan estar relacionados con los aspectos a que refiere la exclusión social podría haber sido inacabable, razón por la que se decidió establecer unos criterios selectivos en torno a los siguientes temas:

¿Quién hace y dice qué? Parte de la idea de que cualquier comparación entre los países de la Europa comunitaria no es posible sin tener un esbozo de la estructura y funciones de las diferentes administraciones nacionales (*The cast of actors*), así como del diseño y de las prioridades de las políticas públicas (*The political and scientific debates*).

Políticas Sectoriales y Exclusión social, tratan de estudiar los aspectos referentes a: normas y cobertura, eficacia de las políticas y obstáculos para el acceso y las situaciones de desventaja generalizada y marginalización.

Las Políticas dirigidas a categorías y grupos de población con alto riesgo de exclusión social, son tratadas centrandose su análisis sobre: personas de edad avanzada, personas con minusvalías, jóvenes, inmigrantes y minorías étnicas, transeúntes y gitanos.

Políticas Globales y Exclusión Acumulativa, tema que estudia las políticas globales y estrategias políticas que los países miembros están desarrollando dentro del llamado enfoque integral, partiendo de una concepción multidimensional de los problemas de exclusión y desventaja social.

El primer informe anual del Observatorio

El primer informe anual del Observatorio recoge de este modo los aspectos más relevantes y problemáticos de la exclusión social en la Europa Comunitaria, señalando las deficiencias generales y las específicas cuando son notorias, del mismo modo que los avances e innovaciones que se vienen produciendo.

De modo sintético se podrían señalar algunos aspectos interesantes de dicho informe:

- en primer lugar parece evidente que un número importante de personas de los países de la CE no gozan en la práctica de los derechos sociales, debido a deficiencias en el diseño de las políticas sectoriales, en cuanto que éstas han tomado como objeto los sectores más seguros y mejor organizados de la fuerza de trabajo, la llamada "aristocracia laboral", han diseñado políticas de acuerdo a intereses de determinados sectores profesionales y tienden a centrarse en las necesidades de los individuos y las familias, resultando por tanto inadecuadas para hacer frente a las necesidades de áreas geográficas que padecen una degradación general.
- en segundo lugar las políticas dirigidas a determinados grupos de población, se han encontrado con problemas y críticas importantes en cuanto a las prioridades marcadas en la designación de grupos concretos de población merecedores de apoyo específico. Pero, no cabe

duda que las políticas de discriminación positiva dirigida a los mayores, a los parados de larga duración y a las familias monoparentales están teniendo un impacto importante en la mejora de sus situaciones de desventaja social en la que se encuentran.

- en tercer lugar se evidencia que, un determinado número de gobiernos nacionales ha lanzado programas destinados a combatir las situaciones de desventaja múltiple, con actuaciones globales sobre territorios específicos en los que se acumulan problemas de marginación social.

Por tanto, este primer informe constituye una aproximación interesante al panorama europeo referido a la exclusión social, sobre el que se podrá profundizar a lo largo de los próximos años; el segundo informe, como ya se ha indicado, está prácticamente finalizado y ha introducido sobre el esquema de referencia un estudio de los servicios sociales en los distintos países y los problemas de accesibilidad a los mismos.

Las limitaciones del Observatorio

La puesta en marcha de este tipo de investigación transnacional no está ausente de dificultades. En primer lugar el diseño y evaluación de políticas públicas es bastante deficiente y desde luego muy desigual de unos países a otros. Al igual ocurre con los bancos de datos, la ausencia en unos

casos, y la heterogeneidad en otros hacen difícil la elaboración de análisis comparativos entre los países miembros

En la mayoría de los gobiernos nacionales, la exclusión social no supone una cuestión normativa explícita; bienestar social e inclusión quedan enmarcados, generalmente, en las condiciones generales de la economía y del mercado laboral, más que en medidas centradas específicamente en la desventaja y la exclusión social.

Con el fin de mejorar la coordinación con los gobiernos nacionales en cuanto a datos nacionales, se propuso el nombramiento de representantes gubernamentales que pudieran aportar sus opiniones sobre los informes nacionales y sobre el informe de síntesis antes de la redacción de los informes definitivos. De este modo se ha facilitado la comunicación con los gobiernos nacionales, y se ha logrado un mayor consenso en el informe que cada país presenta.

Observatorio y programa de acción para los menos favorecidos (Pobreza 3)

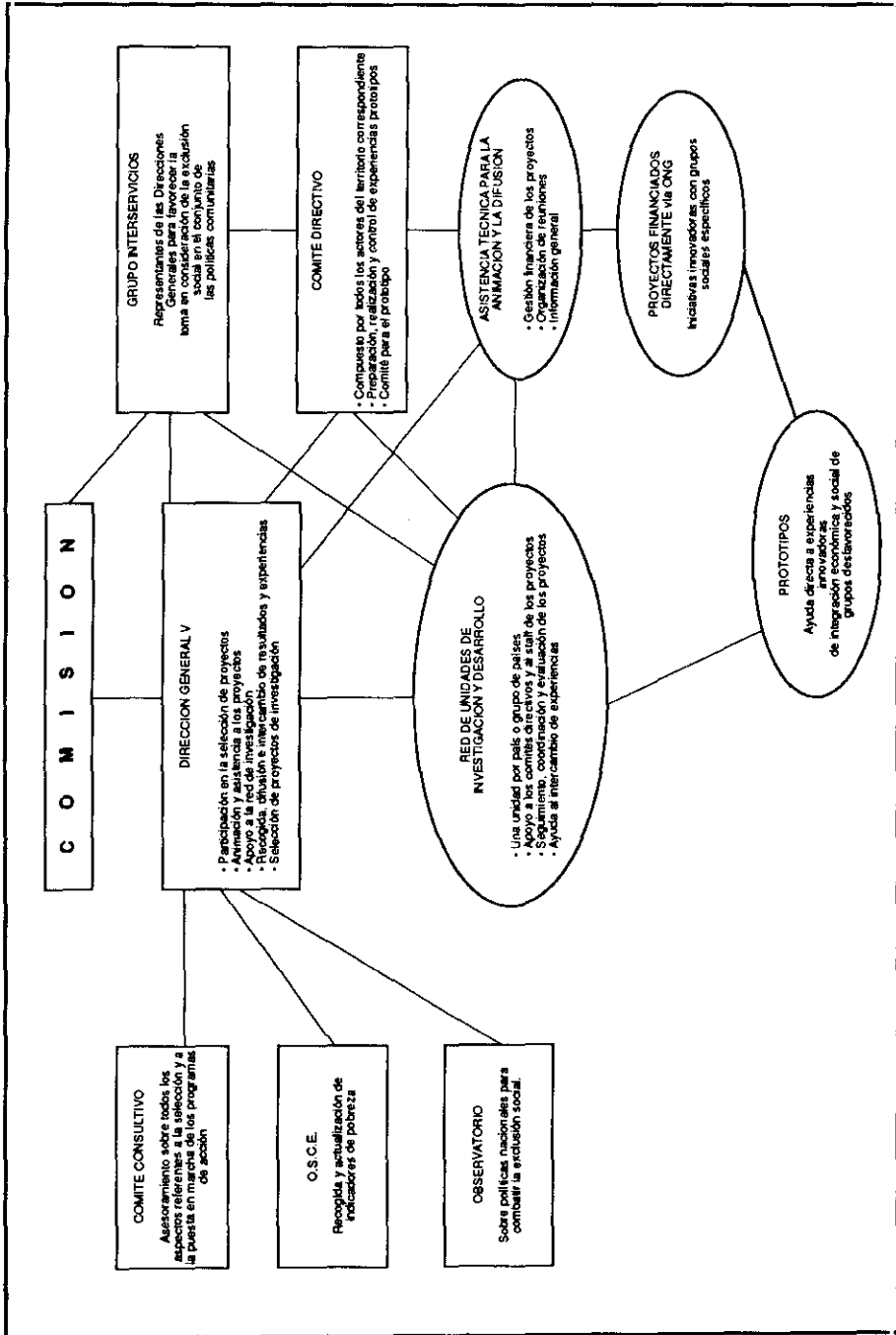
La acción comunitaria de lucha contra la pobreza tiene una ya larga cronología; se inicia en 1974 con un Programa de Acción Social aprobado por el Consejo por resolución del 21 de enero de 1974. Este primer programa constó de dos fases, 1975-1976 y 1977-1979, con ampliaciones que permitieron que los trabajos de los diver-

sos proyectos finalizaran en 1981. El programa tenía como objetivo fundamental la intervención social a través de proyectos-piloto y estudios-piloto.

Tras el informe presentado al Consejo y al Parlamento, éste último en resolución de 7 de julio de 1983 aprueba la puesta en marcha de un segundo programa. Por decisión del Consejo en 1984 se establece el segundo programa para el periodo 1985-1988 cuyo objetivo fundamental es llevar a cabo un programa de investigación aplicada basada en los proyectos de acción-investigación, en lugar de proyectos-piloto. La finalidad era experimentar la eficacia de determinados métodos de intervención para ayudar a salir de su situación a las personas con mayores problemas y desventajas sociales y económicas.

Finalmente, el 18 de julio de 1989, el Consejo aprueba un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las personas económica y socialmente menos favorecidas, conocido como Pobreza 3. En síntesis, con este programa se pretende contribuir a la adecuación y coordinación de las políticas que tengan incidencia en la prevención y lucha contra la desventaja y la exclusión social; con una vigencia de cuatro años: 1990-1994, y actuando en torno a tres ejes:

- cofinanciando proyectos de intervención, a través de los cuales, se puedan experimentar modelos organizativos innovadores en los que se conciten instituciones y población afectada, con el fin de resolver desde un punto de vista multidimen-



sional los fenómenos de la pobreza y la exclusión social.

- *impulsar un programa de investigación* en torno a temas claves como son: los procesos de exclusión del mercado de trabajo, las evoluciones de los flujos migratorios, las contradicciones y los efectos perversos de las políticas públicas, las dinámicas de desarrollo local e implicación de los agentes sociales en la lucha contra la exclusión social.
- *animación, difusión y apoyo técnico* a los proyectos y a su viabilidad a través de diversos instrumentos.

Además la resolución de 29 de septiembre de 1989 creaba el Observatorio para estudiar las políticas que los Estados miembros estaban llevando a cabo para combatir la exclusión social.

En esta evolución cronológica se puede observar que actuaciones, en un principio restringidas a proyectos pilotos, se han ido ampliando a un marco de incidencia y de estudio más global, sin perder de vista las experiencias específicas. Y se ha incorporado también la perspectiva de la necesidad de incidir más directamente sobre las diversas Direcciones Generales de la Comunidad en cuanto a sus implicaciones en el tema de la exclusión social.

De este modo, en 1989 se creó el denominado Grupo Interservicios, formado por representantes de las diferentes Direcciones generales, con el objetivo de favorecer la toma en consideración de la pobreza y la exclusión social en el conjunto de las políticas comunitarias.

La coordinación del Grupo se asignó a la Dirección General V; desde su creación el Grupo ha venido elaborando un informe que tiene como objeto proponer en nombre del Grupo Interservicios, las orientaciones y modalidades posibles de una intensificación de esfuerzos de la Comunidad en el campo de la lucha contra la exclusión social.

El informe que no puede ser calificado precisamente de optimista, menciona una serie de problemas importantes actualmente en la CE, entre los que se destacan los siguientes:

- Fragilización de una amplia parte de la población sometida a fluctuaciones y precariedad en el empleo.
- Marginalización de una parte de la población, especialmente, parados de larga duración, beneficiarios de los sistemas asistenciales y las personas sin techo.
- En los países del Sur se reproducen formas tradicionales de pobreza, a pesar de la puesta en marcha de mecanismos de desarrollo.
- Las tendencias demográficas y la fragilización de las estructuras familiares están dando lugar a la persistencia y desarrollo de las situaciones de *monoparentalidad* que afectan de forma especial a la mujeres, así como a fenómenos de aislamiento.
- El problema de la integración de poblaciones inmigrantes se hace cada día más patente. La presión migratoria proveniente de los llamados países del tercer mundo plantean la necesidad de políticas de ayuda al desarrollo de esos países.

En una de las conclusiones el informe indica: este contexto pone de manifiesto el inmenso desafío para los Estados miembros y sus autoridades nacionales, regionales y locales que son garantes de la solidaridad y de la cohesión social en el seno de sus territorios respectivos. Así como el desafío para la Comunidad en su conjunto de la necesidad de la construcción de una Europa equilibrada.

Es, por tanto, importante señalar que se están llevando a cabo diversos frentes dentro de la propia Comunidad Europea para luchar contra la exclusión social. De modo sintético, y en ningún caso exhaustivo en el cuadro correspondiente se presenta la estructura y relaciones del Observatorio y del Programa de Acción para los menos favorecidos.

Referencias

NASSE, P y otros. (1992) *Exclus et exclusions. Conaltre les populations, comprendre le processus*, París.

- LEAL, J.L. (1990) *Crecimiento económico y desigualdad social en la Comunidad de Madrid*. Revista Economía y Sociedad 4/1990. Madrid.
- ROOM, G y otros (1991) *First Annual report of the European Community Observatory*. Bath.
- DEUTREMIT, J.M. (1989) *Gestion et evaluation de Services Sociaux*. París.
- COTARELO, R.(1991) *Política social y racinamiento de mercado*. Revista Abaco 19/1991. Oviedo.
- RODRIGUEZ CABRERO, G (1991) *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Madrid.
- PEARSON, C. (1991) *Beyond the Welfare. The New Political Economy of Welfare*. Londres.
- Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas*, 18 de julio de 1989. Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 2/8/89. Nº L 224/10.
- Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas*. Diario Oficial de la Comunidades Europeas, 31/10/89. Nº C 277/1.
- Informe 1992: Intensifier les efforts communautaires dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale*. Document de travail de Groupe Interservices.

Elena ROLDAN
Escuela Universitaria de Trabajo Social
Universidad Complutense de Madrid