

# Lucha contra la exclusión social en el medio rural



LIAISON ENTRE ACTIONS  
DE DÉVELOPPEMENT  
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS  
FOR THE DEVELOPMENT  
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE  
DIRECTION GÉNÉRALE  
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION  
DIRECTORATE-GENERAL  
AGRICULTURE



# **Lucha contra la exclusión social en el medio rural**

**“INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL”**

**CUADERNO DE LA INNOVACIÓN Nº 8**

**OBSERVATORIO EUROPEO LEADER**

**JULIO 2000**

*Este informe es fruto del trabajo realizado en el seminario LEADER “**Responder a las situaciones de exclusión en los territorios rurales**” organizado del 30-09 al 04-10-1998 en Castlebar (Irlanda) con la colaboración del Grupo LEADER South & West Mayo (E-mail: [leader@smayo.iol.ie](mailto:leader@smayo.iol.ie)).*

*Ha sido redactado por **Gilda Farrell** (Directora adjunta del Observatorio Europeo LEADER) y **Samuel Thirion** (INDE, Portugal), con la colaboración de **Bernard Brunet** (SAPIE, Francia).*

***Jean-Luc Janot** (Observatorio Europeo LEADER) ha efectuado la revisión del texto final. Responsable de edición: **Christine Charlier**.*

© 2000 Observatorio Europeo LEADER / AEIDL

# Sumario

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I</b>	<b>7</b>
<b>La exclusión social, un fenómeno multidimensional</b>	<b>9</b>
1.1 ¿Qué se entiende por “exclusión social”?	9
1.2 ¿De qué modo genera pobreza la evolución estructural del empleo en Europa?	10
1.3 De la “pobreza” a la “exclusión social”	12
1.4 ¿Cómo evaluar la envergadura de la pobreza y de la exclusión social?	13
1.5 La exclusión social en el medio rural: un desafío para el desarrollo sostenible	13
1.6 Lucha contra la exclusión social y desarrollo rural	15
<b>Capítulo II</b>	<b>17</b>
<b>Diagnóstico y estrategias de lucha contra la exclusión social en el medio rural</b>	<b>19</b>
2.1 Analizar las necesidades: el diagnóstico de la exclusión social en un territorio rural	19
2.2 Analizar la oferta: inventario de las prácticas en materia de lucha contra la exclusión social	26
2.3 Evaluar y reducir las diferencias entre las necesidades y la oferta	28
2.4 Conclusión	30
<b>Capítulo III</b>	<b>31</b>
<b>Actuar contra la exclusión social en el medio rural: ¿Qué métodos? ¿Qué instrumentos?</b>	<b>33</b>
3.1 Las acciones locales ajustadas al medio rural, germen de un enfoque territorial más global	33
3.2 Paliar las insuficiencias de la ayuda de los servicios públicos	34
3.3 Reunir a los iniciadores, los beneficiarios, los recursos humanos y financieros	35
3.4 Los instrumentos	38
3.5 Consecuencias de las acciones a medida y perspectivas	39
3.6 Conclusión	40
<b>Capítulo IV</b>	<b>41</b>
<b>Consolidar la lucha contra la exclusión social incluyéndola en un enfoque territorial</b>	<b>43</b>
4.1 Los retos del enfoque territorial: de la lucha contra la exclusión a la cohesión social	43
4.2 Logros que pueden servir para la elaboración de un enfoque territorial de la inclusión	44
4.3 Potencialidades y límites del método LEADER	46
<b>Conclusión</b>	<b>49</b>



# Introducción

Si bien la lucha contra la exclusión social no se consideraba explícitamente como integrante de las medidas de intervención de LEADER II, los esfuerzos de los GAL por utilizar todo el potencial autóctono de los territorios rurales han llevado, en la mayoría de los casos, a la asunción de los problemas de exclusión, de desempleo y de aislamiento. De esta manera, durante el tiempo de ejecución de la Iniciativa ha ido surgiendo una cierta sensibilidad hacia este tema. Los grupos de acción local (GAL) han ido afirmando progresivamente la importancia del nivel local en las intervenciones relativas a la cohesión social. En algunos países, como por ejemplo Irlanda, estas intervenciones se han convertido en un aspecto clave de las estrategias puestas en práctica. La nueva Iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER+ afirma la necesidad de profundizar en el tema y en los métodos de intervención, haciendo hincapié en la igualdad de oportunidades y en el público al que van destinadas las medidas encaminadas a la creación de

empleo. Por otra parte, cabe preguntarse cómo los futuros GAL de LEADER+, comprometidos con territorios concretos, podrán no tener en cuenta uno de los aspectos de la agenda europea que exige que se busquen, con la máxima urgencia, nuevos enfoques y soluciones<sup>1</sup>.

Este informe se organiza en cuatro capítulos:

**Capítulo I** – La exclusión social, un fenómeno multidimensional

**Capítulo II** – Diagnóstico y estrategias de lucha contra la exclusión social en el medio rural

**Capítulo III** – Actuar contra la exclusión social en el medio rural: ¿qué métodos? ¿qué instrumentos?

**Capítulo IV** – Consolidar la lucha contra la exclusión social incluyéndola en un enfoque territorial

En el tercer capítulo del informe se analizan pormenorizadamente siete estudios de casos utilizados en el seminario “**Responder a las situaciones de exclusión en los territorios rurales**”:

País	Región	Territorio	Título
Francia	Bretaña	Centro-Oeste de Bretaña	Plan rural de inserción de Cornualles de Morbihan
Francia	Auvernia	Forez y Plaine de la Loire	Recrear vínculos sociales para la inserción de los agricultores con dificultades en el Loira
Finlandia	Oulu	Utajärvi	Respaldar la independencia de las personas mayores
Italia	Trento	Valle di Non	Cooperativa social: grupo sensibilización discapacitados (“Gruppo sensibilizzazione handicap”)
Reino Unido	Escocia	Angus	Angus transport forum: respuesta a los problemas de transporte en el medio rural
Irlanda	Irlanda	conjunto del territorio	RRI (Rural Resettlement Ireland): La reinstalación en el medio rural de familias urbanas amenazadas de exclusión
Italia	Emilia-Romagna	Sant’Arcangelo di Romagna	El “Banco del tiempo”

[1] El lector que desee conocer mejor las políticas comunitarias en materia de exclusión social puede consultar las comunicaciones de la Comisión Europea COM(2000)78 y COM(2000)79 y el sitio Web [http://europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/soc-incl/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/soc-incl/index_es.htm)



## **Capítulo I**

# **La exclusión social, un fenómeno multidimensional**





# La exclusión social, un fenómeno multidimensional

**Desde hace unos diez años, la pobreza y la exclusión social tienden a adquirir dimensiones preocupantes en un gran número de países de la Unión Europea, tanto en el medio urbano como en el medio rural. Esta evolución se explica, en gran medida, por el aumento del desempleo. No obstante, el desempleo, la pobreza y la exclusión no tienen por qué estar directamente relacionados, por lo cual se plantea la necesidad de examinar más detalladamente los mecanismos que los vinculan entre sí.**

*En este primer capítulo trataremos de aclarar las relaciones existentes entre el desempleo, la pobreza y la exclusión social, y de determinar las características de este último fenómeno en la Unión Europea de nuestros días, y muy especialmente, en el medio rural.*

En este sentido, cabe señalar que la exclusión social en el medio rural es relativamente desconocida y está poco estudiada: este tipo de exclusión, más difusa pero menos visible en el campo, tiende a ser considerada como un fenómeno esencialmente urbano. Se trata, sin embargo, de una realidad que afecta también a los territorios rurales, los cuales se enfrentan con frecuencia a una difícil reestructuración de la agricultura, a una falta de empleo y a un desempleo elevado, a una evolución negativa en la oferta de servicios sociales adecuados, al aislamiento y a la falta de lugares de encuentro y de vida social, a una penuria de alojamientos para nuevas familias, etc.

*Así, por ejemplo, el Programa de Desarrollo Rural de Inglaterra (2000-2006) revela que:*

- > la proporción de pequeños pueblos rurales (“parishes”) que no disponen de servicios básicos es bastante elevada. Desde 1991, la oferta de servicios no parece disminuir, salvo en lo que se refiere a los servicios postales. No obstante, la falta de algunos servicios está muy extendida: el 70% de los pueblos ya no tiene una tienda general y el 75% ya no dispone de un servicio semanal de autocar, por ejemplo<sup>2</sup>;
- > el inventario estadístico de los problemas de exclusión social es más difícil de realizar en las zonas rurales, dado que coexisten en el mismo territorio familias con una situación desahogada y otras en situación desfavorecida;

- > los exiguos salarios y el número creciente de jubilados que se instalan en el campo son las principales causas de la pobreza en el medio rural. En realidad, este hecho no es un fenómeno de las zonas remotas; también existe en los territorios más ricos y accesibles;
- > un estudio<sup>3</sup> realizado acerca de 5.000 hogares puso de manifiesto que el 30% de los habitantes del campo había conocido una situación de pobreza en los diez años precedentes, frente a un 40% en el medio urbano. Otros estudios realizados en 1979<sup>4</sup> y 1990<sup>5</sup> revelaron que el 25% de los hogares rurales británicos vivía en una situación de pobreza o de cuasi pobreza;
- > entre los agricultores, el índice de suicidios es más elevado que para cualquier otra profesión, lo cual es indicativo de la extrema angustia que padece este grupo social. Dado el grado de aislamiento de los agricultores, el índice de suicidios también se puede considerar como un indicador de la exclusión social en el medio rural.

## 1.1 ¿Qué se entiende por “exclusión social”?

Los distintos especialistas que trabajan en la cuestión no acaban de llegar a una definición común de la exclusión social.

EUROSTAT, la oficina estadística de la Comisión Europea, considera la exclusión social como un fenómeno multidimensional que impide a los individuos participar plenamente en la sociedad<sup>6</sup>.

---

[2] Rural Development Commission, *Survey of Rural Services* 1997.

[3] P. Chapman et al (1998), *Poverty and exclusion in rural Britain*, Joseph Rowntree Foundation, McLaughlin & Bradley (1980).

[4] *idem*

[5] P. Cloke et al (1994), *Lifestyles in rural England*, Rural Development Commission.

[6] 4 EUROSTAT, “Statistiques en bref”, *Población y condiciones sociales*, n. 1/2000: *La exclusión social en los Estados miembros de la UE*.

En el informe *“Combating exclusion in Ireland 1990-94”* (Combatir la exclusión en Irlanda 1990-94), Patrick Commins indica que, en su opinión, la exclusión social es el resultado del mal funcionamiento de uno de los cuatro componentes siguientes:

- > el sistema democrático jurídico-legal, que debe velar por la integración social de todos los ciudadanos;
- > el mercado de trabajo, que debe velar por la integración económica;
- > el Estado del bienestar, que debe velar por la integración social;
- > la familia y las relaciones de proximidad, que deben velar por la integración interpersonal.

En el Reino Unido, por ejemplo, en el marco del debate actual sobre qué políticas se deben llevar a cabo, han surgido tres enfoques diferentes<sup>7</sup>:

- > un enfoque **“integracionista”**, que convierte el empleo en el elemento clave de la inserción social, porque condiciona al mismo tiempo los ingresos, la identidad, la autoestima y el acceso a redes de información y de contactos;
- > un enfoque **“pobreza”**, según el cual las causas de la exclusión se encuentran en la exiguidad de los ingresos y en la insuficiencia de los recursos materiales;
- > un enfoque **“marginalidad” (subclase)**, que considera a los excluidos como individuos que se sitúan fuera de las normas comúnmente admitidas por la sociedad, y en consecuencia son portadores de una “cultura de la pobreza” o “cultura de la dependencia”. En este enfoque, los excluidos son responsables de su estado de pobreza, la cual se reproduce de generación a generación.

Aparte de estas diferencias de enfoque y definición, se impone una distinción entre desempleo, pobreza y exclusión social:

- > El desempleo es el estado de todo aquél que se ve privado de un trabajo remunerado en un momento dado de su vida activa. Si el desempleo se prolonga demasiado y si la familia o las demás redes personales no cogen el relevo, se convierte en fuente de pobreza y de exclusión social (desempleo de larga duración).
- > La pobreza es la insuficiencia de recursos. Desemboca en la falta de acceso a determinados servicios básicos y concierne a toda la unidad familiar.
- > La exclusión social es un fenómeno más complejo, en el que intervienen, además de la falta de acceso a determinados servicios, factores sociodemográficos, de situación sociocultural y de nivel de calidad de vida.

Estas tres situaciones sociales coinciden aunque no necesariamente se superponen.

## 1.2 ¿De qué modo genera pobreza la evolución estructural del empleo en Europa?

En otras palabras, ¿en qué medida la inadecuación entre la oferta y la demanda de empleo en Europa, responsable del desempleo, es fuente de pobreza?

Entre 1945 y 1975, la Europa occidental experimentó un crecimiento económico esencialmente fundado en la concentración de las empresas. De ello se derivó un aumento considerable de la productividad, lo que aseguró en los países industrializados una situación de casi pleno empleo. Sin embargo, desde hace unos veinte años, los progresos tecnológicos, la mundialización de la economía y, más recientemente, de la información, han modificado esta situación: después de la agricultura y todo el sector primario, las grandes empresas del sector secundario han dejado de generar empleo.

El único sector que hoy en día es un creador potencial de empleo es el de los servicios, al que se debe añadir la industria de fabricación de instrumentos de precisión<sup>8</sup>.

En consecuencia, las exigencias del mercado de trabajo desde el punto de vista de la formación y la experiencia profesional han aumentado sobremanera: para las personas no cualificadas, las perspectivas de empleo (que en otro tiempo venían de la agricultura o de la industria) no cesan de reducirse; en cuanto a los jóvenes cualificados, pero sin experiencia profesional, tienen muy difícil el acceso al empleo.

Por tanto, cabe afirmar que el desempleo tiende a afectar a las mismas personas y a las mismas categorías sociales, de ahí la importancia del desempleo de larga duración: los desempleados desde hace un año o más representan aproximadamente el 5% de la población activa de la Unión Europea y hasta un 12% en España, un 8% en Italia, y un 7% en Irlanda. Según EUROSTAT, casi la mitad de los desempleados se hallaban en esta situación en 1996 y el 30% de ellos estaban en paro desde hacía más de dos años.

[7] Schucksmith Mark; *Social Exclusion and Economic Development in Rural Areas*, Arkleton Centre for Rural Development Research, and University of Aberdeen. Informe presentado al seminario de la red LEADER en el Reino Unido, Isla de Skye, 8-9 de septiembre de 1999, p. 1.

[8] Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, *El Empleo en Europa, 1997*, p.55-58.

Las categorías sociales más afectadas por el desempleo de larga duración son generalmente:

- > **los jóvenes** – el desempleo es dos veces superior entre los jóvenes que entre los grupos de más edad (hasta cuatro veces más en Francia y en Grecia), aun cuando en estos últimos años se ha registrado una tendencia a la baja del número de jóvenes sin empleo y una tendencia al alza del desempleo entre las personas de mayor edad<sup>9</sup>;
- > **las mujeres** – el fuerte incremento relativo del empleo femenino a lo largo de los años 1995-98 no ha impedido que el índice medio de desempleo de las mujeres en la Unión se haya mantenido en un nivel alto durante ese periodo, con una media de un 3% superior al de los hombres.

¿En qué medida el desempleo de larga duración constituye un factor de pobreza?

Desde la solidaridad familiar a la ayuda del Estado, diferentes mecanismos de regulación social permiten atenuar los efectos del desempleo de larga duración. No obstante, con suma frecuencia, toda la familia se ve afectada por el desempleo de larga duración: en 1996, la proporción de hogares con niños en los que ninguno de los padres trabajaba oscilaba del 8% en Italia a casi el 20%, es decir, una familia de cada cinco, en el Reino Unido<sup>10</sup>. Los hogares monoparentales (en los que casi siempre el progenitor es una mujer) son, por otra parte, los que representan la proporción más elevada de la población con bajas ingresos en la mayoría de los Estados miembros<sup>11</sup>.

En cuanto a las ayudas del Estado o a las transferencias del sistema de solidaridad-mutualidad, existen límites: los subsidios de desempleo se terminan al cabo de un año en la mayoría de los países de la Unión, con lo cual, los que siguen sin trabajo a finales de ese periodo, se ven obligados a aceptar cualquier tipo de empleo o a vivir con el ingreso mínimo garantizado, en los países en los que existe.

A veces surgen tendencias contradictorias de la comparación entre los indicadores sociales y la evolución del índice de desempleo. Así, en el Reino Unido, país donde en los últimos años se ha producido un enorme descenso del índice de desempleo (un 8,2% en 1996 frente al 10,5% en 1993; respectivamente el 6,5% y el 8,1% para las mujeres), el indicador de ingresos revela que en 1995-96, un cuarto de la población y el 34% de los niños tenían un nivel de vida inferior al umbral de la pobreza<sup>12</sup>.

Varias razones explican esta paradoja:

- 1) **el indicador de ingresos mide principalmente las desigualdades y no la pobreza** – cuando los ingresos superiores a los ingresos medios aumentan bajo los efectos del crecimiento económico, los ingresos medios ascienden desde un punto de vista estadístico. Ello no impide un crecimiento del índice de pobreza, pues los ingresos reales de las categorías sociales desfavorecidas no cambian. Por lo tanto, más que la extensión de la pobreza, es el fenómeno de “polarización” social el que está en juego. Por esta razón, en los últimos años se ha podido observar al mismo tiempo una disminución de la pobreza absoluta en Europa, gracias entre otras cosas a un cierto crecimiento del empleo, y un aumento constante de la pobreza relativa;
- 2) **el aumento de la pobreza desvirtúa los mecanismos de reducción del desempleo** – en efecto, se observa que entre las clases desfavorecidas se ha producido un descenso de la demanda de trabajo, motivada por el desánimo de los trabajadores menos cualificados que, al cabo de cierto tiempo, acaban por no presentarse más en el mercado de trabajo. De ahí que se dé una disminución del índice de desempleo que no tiene efecto en los indicadores sociales de pobreza/exclusión;
- 3) **ya no basta con entrar en el mundo del trabajo para salir de la pobreza** – actualmente, la creación de empleo consiste a menudo en una multiplicación de puestos infrarremunerados y sin perspectivas de evolución profesional, y de empleos precarios y de corta duración.

Por consiguiente, procede hacerse la pregunta siguiente: ¿es posible salir de la espiral alimentada por el tríptico “salario reducido – precariedad – estancamiento profesional” que sume a un número creciente de individuos y de familias en la pobreza? En otras palabras teniendo en cuenta la inadecuación de los dispositivos destinados a luchar contra la pobreza únicamente con el método del regreso al trabajo ¿cuáles son hoy en día las medidas institucionales de apoyo pertinentes cuando se trata de integración o de inserción?

[9] Ídem, *Parcial, sección 1: Evolución reciente del empleo y del desempleo*, pp.27-41.

[10] *The Economist*, September 25th-October 1st. 1999, p 50

[11] Véase EUROSTAT, “Statistiques en bref”, op. cit.

[12] *The Economist*, September 25th-October 1st. 1999, pp. 49-50

### 1.3 De la “pobreza” a la “exclusión social”

La noción de “exclusión social”, que se considera diferente de la de “pobreza”, se impuso a finales de los años 80 frente a la aparición de nuevas formas de adversidad social en un contexto de crecimiento económico y de mejora de la competitividad de las economías europeas.

Estas nuevas formas de adversidad social son fruto de procesos socioeconómicos que, a una situación de desempleo de larga duración o de imposibilidad de encontrar un primer empleo, añaden, en el caso de las personas más debilitadas, una degradación de los vínculos de pertenencia, y por tanto una carencia de vínculos sociales, de referencias y de lugar en la sociedad.

La exclusión supone una privación de carácter distinto al de la pobreza: los excluidos son privados de opinión y de peso político, y al mismo tiempo aumenta la tolerancia de la sociedad hacia las desigualdades.

La exclusión social es también, y sobre todo, la falta de acceso a los servicios básicos, empezando por aquellos servicios, como el alojamiento y la alimentación, que garantizan la supervivencia y la dignidad humana. ¿Es necesario recordar que actualmente en la Unión Europea, aproximadamente 1,1 millón de ciudadanos (e, incluso 1,8 millones en determinados momentos del año) recurren cada día a los servicios de ayuda a los sin techo? En Alemania, el Reino Unido y Francia<sup>13</sup> especialmente, su número es considerable.

¿Cuáles son entonces los factores determinantes de la exclusión social?

La pérdida de un empleo (o, para los jóvenes, la falta de acceso al empleo) constituye generalmente el elemento desencadenante del proceso de exclusión. Despedido por razones económicas, final de un contrato de duración determinada, desempleo parcial, jubilación anticipada y todas las demás formas de interrupción del empleo. Está claro que la pérdida de empleo no significa que comience automáticamente un proceso de exclusión, pero se ha observado que un desempleo prolongado, sumado a un escaso nivel de cualificación, basta para desencadenar este proceso.

No obstante, la pérdida de empleo no es el único elemento que desencadena el proceso de exclusión. Otros factores, en ocasiones combinados con la pérdida de empleo, juegan el mismo papel. Algunos elementos son propios de determinadas edades de la vida particularmente propicias. Concretamente, en la adolescencia,

determinados fenómenos – como el fracaso escolar, el abandono por la familia, etc. –, que suelen ir relacionados con la pobreza o la marginación de los hogares, pueden provocar la exclusión en cadena y destruir la vida de los jóvenes en cuestión. Las personas mayores también están particularmente expuestas: según EUROSTAT, en 1995, la proporción de unidades familiares compuestas por una persona de 65 años o más era entre 3 y 4 veces superior en la población de ingresos bajos de ciertos países como Irlanda, Portugal, Dinamarca o Grecia.

De modo más general, la exclusión social es también el resultado de una evolución de los mecanismos de regulación social y de los valores que predominan hoy en día.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la casi erradicación de la pobreza absoluta fue acompañada en las sociedades europeas industrializadas por medidas de redistribución y de seguridad de los ingresos, que eran garantizadas por el estado del bienestar, presentado como el garante del bienestar de todos los ciudadanos. En aquella época, el crecimiento y el pleno empleo parecían ser dos fenómenos duraderos.

Con la crisis de los años 70 y las primeras grandes reestructuraciones industriales, la disminución del poder adquisitivo de las familias afectadas por el desempleo hizo que surgiera una “nueva pobreza”. Desde entonces, ya no se trata de una pobreza residual: el desempleo se ha convertido en un fenómeno duradero, que ha originado formas de marginación que se han empezado a denominar como “exclusión”.

De esta manera, hemos pasado de una sociedad en que parecía que la pobreza iba a desaparecer, a una sociedad donde la exclusión social se presenta como un fenómeno intrínseco, incluso como una fatalidad. Por otra parte, las condiciones de acceso a las formas de protección social son cada vez más rígidas y las medidas de incentivación del empleo (afianzamiento de la “empleabilidad”, desarrollo del espíritu de empresa, potenciación de la flexibilidad de las empresas y de los empleados, financiación de políticas de igualdad de oportunidades)<sup>14</sup> se multiplican en un contexto de desempleo crónico.

[13]Comité de las Regiones. *El problema de los “sin techo” y la vivienda, Proyecto de dictamen, Bruselas, 23 de marzo de 1999, p.9*

[14]Este enfoque del problema se desarrolla en el informe de la Comisión Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea (COM (97)102) y en las “Directrices para el empleo” aprobadas por el Consejo (DO C30, 28 de enero de 1998).

## **1.4 ¿Cómo evaluar la envergadura de la pobreza y de la exclusión social?**

Ante la magnitud del fenómeno de la exclusión y la imposibilidad de lograr una reducción del desempleo y de sus manifestaciones sociales destructoras, un gran número de gobiernos empiezan a alarmarse y a prever otras formas de tratarlo<sup>15</sup>.

En estos momentos, la cuestión está por tanto en averiguar cuántos europeos viven en condiciones de pobreza o de exclusión social. Para encontrar la respuesta, se suele recurrir a un indicador clásico de pobreza: el porcentaje de hogares o individuos que disponen de menos de la mitad de la renta media. Si bien para determinadas categorías sociales víctimas de exclusión (minorías étnicas, personas mayores, personas solas) este indicador no siempre resulta pertinente, las estadísticas demuestran que los padres aislados, las familias monoparentales, las personas mayores solas y los desempleados constituyen la mayor parte de las categorías de población con pocos ingresos.

Existe también una “geografía de la exclusión social”, representada por algunos barrios marginales, los guetos urbanos, las zonas rurales alejadas, los territorios periféricos, etc. Cuando un elevado número de personas pobres o víctimas de las mismas formas de exclusión se concentran en esos mismos espacios, la exclusión se hace visible. El problema está en que muchos excluidos están dispersos y son, por consiguiente, “invisibles” para la sociedad<sup>16</sup>.

La concentración de los excluidos, o la llamada exclusión visible, es fundamentalmente un fenómeno urbano. Se encuentra sobre todo en los barrios con una densa concentración de inmigrantes o minorías, donde la identidad étnica desempeña un papel destacado en el reconocimiento mutuo, a la vez que constituye un factor de exclusión. En cambio, la exclusión es menos visible en las zonas rurales, ya que es más dispersa y, en ocasiones, está oculta. Por ese motivo, y pese a la semejanza de los problemas, se impone una distinción entre el medio urbano y el medio rural, lo mismo en el enfoque que en las políticas de lucha contra la exclusión social.

## **1.5 La exclusión social en el medio rural: un desafío para el desarrollo duradero**

¿Cómo se manifiestan la pobreza y la exclusión social en el medio rural? ¿En qué se diferencian de las que se observan en el medio urbano?

### **a) Un fenómeno antiguo que adquiere dimensiones nuevas**

Recordemos en primer lugar que la exclusión social en el medio rural no constituye un fenómeno actual. Efectivamente, las transformaciones que han marcado el mundo rural durante más de un siglo (éxodo rural, mecanización e industrialización de la agricultura) han provocado transformaciones sociales radicales que han obligado a cuatro agricultores de cada cinco, y con frecuencia a muchos más, a abandonar el trabajo de la tierra, en condiciones a veces dramáticas.

Al mismo tiempo que su oficio, las familias campesinas perdieron su identidad y sus vínculos sociales, sin hablar de endeudamientos sucesivos y de la pérdida de un patrimonio familiar ancestral. No obstante, durante los “Treinta años de vacas gordas” (entre 1945 y 1975), en los países industrializados este proceso de exclusión revisitó formas menos trágicas que el que produjeron los despidos masivos en el medio urbano: a este respecto, el éxodo rural jugó el papel de válvula de escape, y el agricultor excluido de su actividad inicial encontraba fácilmente un trabajo no cualificado, sobre todo en el sector secundario, por aquel entonces en plena expansión.

Sin embargo, hoy en día el fenómeno de abandono forzoso del oficio de agricultor persiste, pero en condiciones mucho más duras: el desempleo causa estragos entre las personas no cualificadas y las cuencas de empleo industriales implantadas en el medio rural sufren los efectos de reestructuraciones y deslocalizaciones, disminuyendo así las posibilidades de pluriactividad, estable o estacional, con las que en otros tiempos podían

---

[15] El gobierno británico se fijó el objetivo, en marzo de 1999, de terminar con la pobreza de los niños. Con este fin, en los servicios de la Seguridad Social se pusieron en práctica 49 iniciativas clave y 40 indicadores de pobreza destinados a evaluar las repercusiones de sus intervenciones -, siendo el propio número de indicadores un índice de la complejidad del fenómeno y de las dificultades con que tropiezan los poderes públicos para delimitarlo y facilitar respuestas normalizadas.

[16] Paul Henderson, *Social Inclusion & Citizenship in Europe, The contribution of community development*, 1997, OPBOUWCAHIER 5.

contar los agricultores con dificultades para completar sus ingresos agrícolas. Además, las crisis de producción excesiva que atraviesa una agricultura que ha reducido considerablemente el número de sus activos acentúan y aceleran el empobrecimiento de los agricultores.

Por otra parte, al mundo rural vuelven algunos jóvenes, que, tras haberse ido a la ciudad a buscar trabajo, regresan a la tierra como consecuencia de un despido o de una situación de desempleo prolongado, con la esperanza de encontrar algo de seguridad y unas condiciones de vida más humanas. Asimismo, se observa un flujo de “refugiados económicos”, que se van de la ciudad y buscan en el campo un espacio de vida o de supervivencia que el medio rural no siempre puede ofrecerles. De ahí la existencia de un desempleo rural que afecta a todas las categorías de población.

#### **b) Los factores de exclusión social específicos del mundo rural**

Estas grandes tendencias hacen que a los factores de exclusión comunes al medio urbano y al medio rural se sumen factores específicos de éste último, como son, en particular, el peso de la tradición y la dispersión de la población y de las actividades.

##### ***El peso de la tradición***

La persistencia de las tradiciones heredadas de las sociedades rurales ancestrales y la diferencia cultural con respecto a las formas de integración en la sociedad moderna son factores de exclusión en el medio rural. Por ejemplo, el hecho de que el empleo surgiera tradicionalmente en el marco de ambientes familiares protegidos tiene como consecuencia que las poblaciones rurales se encuentren poco preparadas para insertarse en mercados de trabajo anónimos. De manera más general, la juventud rural, cuya identidad “rural/tradicional” se ve permanentemente comparada con la identidad “urbana/moderna”, se siente desplazada. Como generalmente el contexto rural no facilita la toma de riesgos ni la innovación, los jóvenes que desean lanzar nuevas iniciativas económicas rara vez encuentran apoyo.

Esta diferencia entre tradición y modernidad afecta en particular a las mujeres. Antaño, en el mundo rural su inserción dependía casi siempre de actividades complementarias a la explotación agraria, que requerían con suma frecuencia conocimientos para los que hoy en día existe una demanda muy escasa, sobre todo en determinados sectores de la producción artesanal. Hoy día encuentran

dificultades de inserción, sobre todo en las zonas donde el agroturismo u otras actividades nuevas de las que se ocupan las mujeres todavía no se han implantado.

##### ***La dispersión de la población y de las actividades***

La escasa densidad demográfica que caracteriza a numerosos territorios rurales – y que el éxodo rural no ha hecho sino agravar – plantea problemas de diversos tipos, siendo los más graves las dificultades de acceso a los servicios básicos. Garantizar a los niños una educación primaria, por ejemplo, resulta más difícil con el cierre de los colegios de los pueblos, sobre todo cuando el transporte está a cargo de las familias. Y cuando toda una serie de servicios desaparecen (comercios, cuidado de los niños, correos, gasolineras, trenes, etc.), el sentimiento de aislamiento aún es mayor y los riesgos de exclusión social aumentan.

Para la población que ya sufre dificultades propias, este problema les afecta aún con mayor intensidad. La carencia de transporte colectivo, por ejemplo, es todavía más gravoso cuando se trata de personas discapacitadas, mayores, etc. Los propios servicios de asistencia – para las personas discapacitadas, la inserción de las minorías, los sin techo, las mujeres o niños maltratados – son más escasos y también lo son los organismos de inserción profesional con la capacidad de organizar cursillos de formación en función de las competencias existentes.

De modo más general, la dispersión de la población sumada a la desaparición progresiva de los espacios de vida social (cafés y demás lugares de encuentro) conduce al aislamiento.

Con frecuencia, hasta la construcción de vínculos familiares resulta difícil: así, debido al desequilibrio demográfico entre los sexos y al desinterés de las mujeres por la agricultura, muchos agricultores no consiguen casarse. También existen múltiples explotadores agrícolas o pequeños empresarios sin heredero que adolecen de aislamiento y de falta de perspectivas de futuro.

La reducida densidad demográfica también tiene consecuencias desde el punto de vista de las opciones políticas. Al ser escaso el peso electoral de las zonas rurales, las decisiones macroeconómicas y macropolíticas refuerzan la tendencia a la concentración, tanto en materia de servicios a la población como en la inserción profesional. Las políticas actuales de formación y de inserción profesional, por ejemplo, tienen por objeto

fomentar la especialización. No obstante, ésta es prácticamente incompatible con la pluriactividad que impone en el medio rural la precariedad del empleo (actividades de carácter marcadamente estacional de la esfera agraria, turística u otra).

### **Otros factores específicos**

En el medio rural, la exclusión social también genera problemas de tipo legislativo, cultural, político... En la esfera del alojamiento, por ejemplo, las leyes y los reglamentos que favorecen la utilización del suelo con fines agrarios suelen prohibir la construcción de casas, lo que constituye un obstáculo para la inserción de nuevas familias o para la acogida de personas que vienen de las ciudades.

### **c) De la exclusión social a la exclusión territorial**

En el medio rural, la noción de exclusión puede aplicarse, no solamente a los individuos y a las familias, sino también en ocasiones a los territorios – o, dentro de un territorio dado, a determinadas “bolsas”, determinados pueblos – que tropiezan con un acceso difícil a las oportunidades económicas, culturales o de otro tipo.

De esta manera, algunos espacios se consideran como “naturalmente” aislados; en el mejor de los casos, los responsables políticos los consideran como entornos que se deben proteger. Sin embargo, todo espacio se puede convertir en un soporte de vida social, siempre que se opte por un desarrollo local. Esto supone que se adopten medidas para mantener la vitalidad de los territorios gracias a políticas apropiadas, que pueden consistir en la prestación de servicios, la organización cultural o la evolución de los oficios y las cualificaciones.

## **1.6 Lucha contra la exclusión social y desarrollo rural**

La exclusión social se presenta como un fenómeno complejo, que exige tener en cuenta al mismo tiempo la evolución del mercado de trabajo, los datos demográficos y geográficos del territorio, las referencias, los vínculos sociales y el nivel de ingresos de la población correspondiente, además de la evolución de las respuestas institucionales. Por su magnitud y sus características recientes, el fenómeno ha adquirido una importancia de primer rango.

La lucha contra la exclusión social, más que una preocupación de tipo social, cultural y político, se ha convertido en un componente esencial e inevitable del desarrollo económico. Concretamente, desempeña un papel clave en la revitalización del medio rural.

### **En los territorios rurales, la lucha contra la exclusión social es la condición para una plena valorización de los recursos humanos.**

Habida cuenta de la dificultad que representan la dispersión de las poblaciones y la falta de empleo, la lucha contra la exclusión social reviste en el medio rural una importancia particular desde la perspectiva de una plena valorización de éstas últimas.

*En el Bazois (Borgoña, Francia), una asociación “multi-servicios” permite a los desempleados ofrecer servicios de proximidad. A esta actividad se añade una acción de contratación de parados de larga duración, que vuelven al mundo del trabajo en actividades de mantenimiento del medio ambiente o de valorización de enclaves turísticos. Paralelamente, un centro de formación satisface necesidades individuales y ofrece una formación especializada que brinda la posibilidad de empleos estables (ordena la ción del espacio rural, mantenimiento de los ríos).*

### **La lucha contra la exclusión social crea las condiciones para el concierto social**

- > Genera consenso y acciones colectivas, que suelen ser indispensables para lanzar nuevas actividades o ganar nuevos mercados.
- > Atenúa las fracturas sociales mediante un efecto directo en términos de imagen del territorio, de implicación en el ámbito del turismo rural y de los productos de calidad

*En los territorios al sur de la Península Ibérica (Alentejo en Portugal y Andalucía en España), debido al índice de desempleo sumamente elevado que afecta a estas regiones (en 1999 Andalucía tenía uno de los índices de desempleo más elevados de Europa: el 15%), los grupos LEADER se han visto abocados a conceder una importancia de primer orden a las acciones de lucha contra la exclusión social, que complementan las acciones LEADER y están especialmente orientadas hacia las personas desfavorecidas.*

### **En los territorios rurales, la lucha contra la exclusión social genera nuevas oportunidades de desarrollo.**

Determinados obstáculos propios del mundo rural, que son factores de exclusión social, pueden transformarse en posibilidades de desarrollo y en factores de inserción social.



Lo mismo sucede con el peso de la tradición, presentado anteriormente como un factor de exclusión, sobre todo de las mujeres y los jóvenes, que también puede servir como marco de nuevas oportunidades.

*En el valle del Sousa, territorio rural cercano a Oporto en Portugal, las mujeres se han dedicado al bordado durante siglos. Es una fuente de ingresos complementaria e, incluso, para las que viven solas, la principal fuente de ingresos. Este trabajo, extremadamente mal remunerado (150 EUROS al mes a tiempo completo) y totalmente desacreditado, mantiene a las mujeres que viven de él en una situación de pobreza y exclusión social particularmente crítica. Una asociación creada por iniciativa del grupo LEADER se ha ocupado de profesionalizar el sector, volcándose para ello en la recuperación de los motivos tradicionales de bordado, en la mejora de la calidad, en la formación de las mujeres y en la conquista de mercados de alta categoría, lo que ha liberado a las mujeres de la influencia de los comerciantes tradicionales. Aparte del aumento de sus ingresos, está en juego la dignidad humana de estas mujeres.*

¿Cómo evaluar la envergadura de los desafíos de la lucha contra la exclusión social en un territorio rural? ¿Cómo evaluar los márgenes de maniobra de que se dispone para este fin? Tales son las preguntas a las que intentaremos responder en el capítulo II, antes de abordar, en los capítulos siguientes, la cuestión de los instrumentos, los métodos, las perspectivas de acción para luchar contra la exclusión social y la perspectiva de su inclusión en un enfoque territorial más amplio.

## **Capítulo II**

# **Diagnóstico y estrategias de lucha contra la exclusión social en el medio rural**



# Diagnóstico y estrategias de lucha contra la exclusión social en el medio rural

¿Cómo evaluar la importancia de la lucha contra la exclusión social en un territorio y determinar qué elementos estratégicos se deben tener en cuenta en un enfoque más general del desarrollo?

Para responder a esta cuestión, examinaremos tres ámbitos:

- > las **necesidades** de lucha contra la exclusión social – se trata de establecer el diagnóstico de la exclusión social en el territorio rural de referencia;
- > la **oferta** en materia de lucha contra la exclusión social: se trata de hacer un inventario de las instituciones públicas y privadas que participan en la lucha contra la exclusión social y hacer balance de las medidas y acciones realizadas;
- > las **diferencias entre las necesidades y la oferta**, con el fin de comprender qué enfoques nuevos pueden ayudar a salvar esas diferencias en el territorio de que se trate y qué elementos estratégicos se deben tener en cuenta para luchar contra la exclusión social.

## 2.1 Analizar las necesidades: el diagnóstico de la exclusión social en un territorio rural

En el medio rural, la exclusión social suele revestir formas mucho más complejas de lo que uno se imagina en un principio. En realidad, los grupos sociales claramente identificados (desempleados, discapacitados, personas mayores y aisladas, nómadas, etc.) y los problemas de acceso (empleo, educación, servicios, etc.) en los que primero se piensa, constituyen tan sólo la parte visible de la exclusión. Un examen más atento servirá probablemente para descubrir qué otras categorías sociales, que no esperábamos ver incluidas en este diagnóstico, también están afectadas y que los aspectos invisibles de la exclusión suelen ser mucho más determinantes que sus aspectos visibles.

Para detectar y comprender correctamente todos los aspectos de la exclusión social en un determinado territorio rural, conviene proceder a un minucioso trabajo

de análisis, ya que la parte inmediatamente visible de la exclusión o sobre la que existe información sirve únicamente de punto de partida. Por consiguiente, se procederá por etapas, de la más simple a la más compleja, de la información más cuantitativa, normalizada, a la información más cualitativa, difícilmente normalizable y, por tanto, difícilmente accesible.

En esta progresión, se pueden establecer cinco etapas:

- > en primer lugar, la identificación de los individuos o de los grupos sociales afectados;
- > el cruce de la información relativa a las víctimas y a los ámbitos de exclusión;
- > la identificación de los aspectos menos visibles de la exclusión;
- > el análisis de los hechos que llevan a la exclusión social;
- > el conocimiento del contexto.

Es obvio que estas etapas son tan sólo indicativas: cada técnico tendrá que adaptar, completar o revisar este esquema en función del contexto de su territorio. Tampoco se trata de una progresión lineal: es necesario alternar entre una y otra etapa. Por ello, hablaremos más bien de cinco “puertas de entrada”, en lugar de “etapas” en el análisis de la exclusión social.

### 2.1.1 Primera identificación de los individuos o de los grupos sociales afectados

¿Cuáles son los individuos o grupos sociales del territorio que son efectiva o potencialmente víctimas de exclusión social? Los primeros en los que se piensa son, claro está, los grupos sociales “con riesgo” o, dicho de otro modo, los grupos con un “obstáculo social” que puede desembocar en la exclusión: las personas analfabetas y no cualificadas están más expuestas que la media a encontrarse en el paro, las personas aisladas geográficamente y sin medio de locomoción están más expuestas a no tener acceso a los servicios, los empresarios alejados pueden experimentar dificultades para conseguir la información que necesitarían para conseguir los clientes potenciales, etc.

La anotación sistemática de estas categorías de personas permite hacer una primera “aclaramiento” sobre el problema.

Las fuentes de información que sirven para averiguar quiénes son las personas que padecen exclusión social son múltiples y complementarias:

- > los servicios del Estado disponen de información relacionada con el censo y el seguimiento de determinados grupos de población (beneficiarios del ingreso mínimo de inserción, parados, discapacitados, etc.);
- > ciertas organizaciones o asociaciones trabajan con personas en dificultad y disponen de bases de datos y de información cualitativa procedente de su contacto directo con los excluidos y su práctica sobre el terreno.

Existen bases de datos en ciertos territorios o organizaciones sobre los pequeños explotadores y empresarios mayores y que no tienen heredero. Por ejemplo, en Francia, las cámaras de comercio, agricultura y artesanía junto con el grupo LEADER Espaces Cévennes (Languedoc-Rosellón) crearon la asociación “RELANCE” para organizar el relanzamiento de la actividad en esta parte del Macizo Central, facilitando para ello la inserción de los empresarios jóvenes.

La observación directa, de la que por ejemplo se puede encargar una red de animadores locales, es otra fuente de información complementaria nada desdeñable.

### **2.1.2 Cruzar la información**

#### **sobre las víctimas y los ámbitos de exclusión**

La identificación de los grupos sociales afectados por la exclusión social pone de relieve lógicamente los ámbitos de exclusión, entre los cuales se perciben en seguida el acceso difícil al empleo, al alojamiento, a la educación, a los medios de producción o al crédito. La falta de vínculos sociales o familiares es otro factor de exclusión, menos fácil de percibir.

Una vez realizado este inventario de los ámbitos de exclusión, se pueden cruzar con los grupos víctimas de exclusión para obtener un cuadro con dos entradas.

No obstante, al ser la realidad cada vez más compleja y los ámbitos de exclusión más numerosos de los que puede recopilar un cuadro, es útil hacer una lista de varios indicadores con el fin de sistematizar la identificación de las situaciones de exclusión. Estos indicadores se pueden clasificar en función de las víctimas efectivas o potenciales de exclusión social, de los ámbitos de exclusión o en función del territorio.

## EJEMPLO DE CRUCE ENTRE VÍCTIMAS Y FACTORES DE EXCLUSIÓN

Factores de exclusión	Grupos sociales víctimas de exclusión							
	por sexo Mujeres	por edad Jóvenes Personas mayores	por cualificación Trabajo con saber-hacer no renovado	por alejamiento o aislamiento personas mayores, familias monoparentales	por discapacidad discapacitados físicos	por discriminación económica refugiados económicos de las ciudades	por discriminación étnica Nómadas, víctimas de conflictos	
Empleo	X	X	X		X	X	X	
Acceso a los servicios básicos salud, trans- porte				X	X	X	X	
Acceso al apoyo insti- tucional				X	X	X	X	
Acceso al crédito y a los mecanismos de apoyo a la toma de riesgos	X	X	X			X		
Acceso a los medios de producción		X				X		
Acceso a alojamientos adecuados		X		X		X	X	
Falta de mecanismos de toma de concien- cia de las diferencias culturales, lengua, identidad							X	
Vínculos sociales y familiares				X		X	X	
Acceso a la forma- ción, a la información y a la formación continua		X	X			X	X	

## **EJEMPLO DE INDICADORES DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL<sup>17</sup>**

### **Ingresos**

1. Diferencia entre ingresos medios y bajos
2. Categorías que disponen de pocos recursos (menos del 50% de los ingresos medios)
3. Porcentaje de ingresos bajos (menos del 40% de los ingresos medios)
4. Beneficiarios del ingreso mínimo garantizado o de subsidios de desempleo (población en edad de trabajar)
5. Beneficiarios de ayudas sociales a largo plazo (de todas las edades)
6. Localización (distribución geográfica) de los ingresos bajos
7. *Localización (distribución geográfica) de los hogares con desempleados*

### **Niños**

8. Niños que viven en hogares afectados por el desempleo
9. Niños que viven en hogares con escasos ingresos (menos del 50% de los ingresos medios)
10. Niños no integrados en el ciclo educativo de base
11. Niños definitivamente excluidos del colegio

### **Jóvenes**

12. Jóvenes parados (16-24 años)
13. Beneficiarios del ingreso mínimo garantizado o salarios bajos (16-24 años)
14. Jóvenes no escolarizados, sin trabajo ni actividad de formación (16-18 años)
15. Jóvenes no integrados en una organización de jóvenes, un centro cultural, un club deportivo o en una actividad colectiva (15-24 años)
16. Jóvenes afectados por la droga (15-24 años)
17. Jóvenes sin cualificación mínima (19 años)
18. *Jóvenes que no tienen acceso a las ayudas financieras ni al crédito (18-24 años)*

### **Adultos activos**

19. Adultos en busca de un trabajo asalariado
20. Hogares con adultos en paro desde hace más de dos años
21. Asalariados poco remunerados (*trabajo manual mal pagado*)
22. Trabajadores precarios (*condición de independiente, empleo discontinuo o intermitente*)
23. Adultos sin acceso a la formación o en *recualificación profesional*
24. *Hogares monoparentales*
25. *Adultos con endeudamiento excesivo*

### **Personas mayores**

26. Jubilados sin otros ingresos
27. *Personas mayores que viven solas*
28. Parte de productos básicos en los gastos
29. Beneficiarios de una ayuda a domicilio (%)
30. *Personas sin medio de transporte, teléfono o asistencia*

### **Territorio/pueblo**

31. Falta de vida asociativa, cultural, deportiva, etc.
32. Polarización del trabajo (porcentaje de hogares que cuentan al menos con un adulto en paro)
33. Gastos de transporte elevados
34. *Falta de comercios, bares o lugares de encuentro*
35. Falta de seguro para el *hogar, las empresas, los cultivos*
36. Sentimiento de insatisfacción con respecto al territorio o al pueblo (%)
37. *Iniciativas (públicas o privadas) de intervención social*
38. *Dificultades de acceso a la vivienda*

Fuente: "The New Policy Institute", Howarth Catherine y otros, *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, Joseph Rowntree Foundation, 1999.  
[http://www.jrf.org.uk/social\\_policy/D29.htm](http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm). Los indicadores más específicos del medio rural han sido añadidos por el Observatorio Europeo LEADER.  
Están indicados en cursiva en el cuadro.

[17] Para más información sobre este ejemplo puede consultarse: [http://www.jrf.org.uk/social\\_policy/D29.htm](http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm).

Estos indicadores pueden servir, no sólo para el trabajo de identificación de las situaciones de exclusión, sino también para el seguimiento de la evolución – tendencia a la mejora, a la degradación o a la continuidad – en un período de un año o más.

A escala nacional y regional se suele recurrir a series de indicadores similares para seguir las tendencias o evaluar los efectos de las intervenciones. Un buen conocimiento de las tendencias en un territorio puede servir para que el Estado adapte su intervención a la situación local y personalice las ayudas, ajustándolas en función de cada caso.

Además de medir la evolución en el tiempo, los indicadores permiten establecer comparaciones entre territorios, o incluso entre zonas o cuencas de empleo de un mismo territorio. Esto brinda la posibilidad de corregir intervenciones, concentrando por ejemplo las acciones en determinadas “bolsas” de exclusión, en lugar de actuar de manera indiferenciada en todo un territorio.

La serie de indicadores propuesta goza tan sólo de un valor indicativo, puesto que se debe elaborar para cada territorio su propia serie en función del contexto. En un territorio con fuerte polarización social por ejemplo, hay muchas posibilidades de que la comparación entre ingresos bajos e ingresos medios no sea pertinente para evaluar la magnitud de la distancia que separa a los más ricos de los más pobres. Asimismo, es necesario realizar comparaciones desde el punto de vista del acceso, sobre todo en los territorios rurales alejados de las ciudades.

### **2.1.3 Identificar los aspectos menos visibles de la exclusión**

La serie de indicadores, aunque sea esencial para la labor de identificación de las situaciones de exclusión, no es suficiente para determinar todos los aspectos y la complejidad de esas situaciones.

Así, los indicadores de exclusión miden las consecuencias negativas del fenómeno, dejando en la sombra las competencias, los conocimientos y las ideas de las personas víctimas de exclusión. Sin embargo, estos aspectos son esenciales cuando se desea invertir la tendencia desencadenando un proceso de integración activa.

Por otra parte, los indicadores revelan los aspectos más objetivos de la exclusión, los más fácilmente perceptibles: con estos instrumentos, las dimensiones más personales, más subjetivas de la exclusión no se pueden captar. Y sin embargo la esencia profunda de la exclusión

social se basa ante todo en las relaciones humanas. La observación de la realidad de los vínculos sociales y de identidad hace posible evaluar el grado de aislamiento y la fragilidad de los puntos de referencia y del sentimiento de pertenencia. También permite encontrar las redes a las que se podrá recurrir para encontrar una solución.

*Al percibir la falta de acciones de ayuda individual para los jóvenes en paro, el grupo LEADER Stirling (Escocia, Reino Unido) decidió volcarse en la reconstitución de las redes de relaciones – familia, colegio, amigos, compañeros de trabajo, parroquia, clubs, etc. –, con la idea de que cada joven desempleado pudiera encontrar en su entorno el apoyo que necesita, especialmente cuando decide crear una empresa y está presenta un cierto riesgo. Asimismo, se garantiza que ese apoyo perdure al menos durante las primeras fases de la actividad.*

Si uno se centra en la dimensión del vínculo social, puede identificar las situaciones de adversidad, tanto las provocadas por una situación de larga duración como por la soledad (problemas de soltería de los agricultores, dificultades propias de las familias monoparentales, aislamiento de las personas mayores que viven solas, etc.). La desvalorización individual y social es una fuente de exclusión mucho más grave que la falta de acceso a algunos servicios, ya que atenta contra la dignidad humana, el sentido de la vida y la capacidad de reacción del individuo.

Cuando se trata de minorías étnicas o de pueblos nómadas (“travellers” del campo irlandés, por ejemplo), resulta especialmente importante tener en cuenta los vínculos sociales y de identidad. Efectivamente, con suma frecuencia los prejuicios desvalorizantes de las costumbres tradicionales de la comunidad paralizan a los jóvenes y les impiden labrarse un futuro diferente.

*Los grupos LEADER irlandeses que trabajan con los “travellers” (nómadas) se enfrentan a problemas de bodas de adolescentes, alcoholismo de los jóvenes y desescolarización precoz. El grupo South Mayo se ha decantado por centrarse en la capacidad de creación artística de las jóvenes nómadas; las obras de arte que el GAL les ha animado a realizar han permitido que estas mujeres recuperen su autoestima y entren en contacto con otros grupos sociales en exposiciones o visitas de talleres.*

Este conocimiento profundo de las situaciones de exclusión social, que permite descubrir los aspectos menos visibles, es muy superior al que facilita la recopilación de datos existentes o la utilización de indicadores formalizados. Supone un contacto directo con las perso-



nas afectadas, que difícilmente se puede conseguir sin una práctica cotidiana del trabajo en común. De todo esto se derivan dos conclusiones esenciales para la lucha contra la exclusión:

- > Las tareas de identificación de las situaciones de exclusión y de diagnóstico son difícilmente separables de la acción. Es durante la puesta en práctica de la acción de lucha contra la exclusión cuando se logran captar las auténticas dimensiones de la misma y, como consecuencia, se logran afinar los objetivos y los métodos de la acción. En otras palabras, la lucha contra la exclusión social no es compatible con una estrategia preestablecida que separe, en lo que se refiere al tiempo y a las responsabilidades individuales e institucionales, el trabajo de elaboración del plan de acción.
- > Tan sólo se puede alcanzar un conocimiento profundo de las situaciones de exclusión social a escala local, ya que es el único ámbito que hace posible la expresión paralela de los dos aspectos de la lucha contra la exclusión: el análisis objetivo de las situaciones de exclusión y un conocimiento más subjetivo, que permite captar la esencia del problema y movilizar las capacidades y las solidaridades necesarias para invertir la tendencia.

#### **2.1.4 Analizar los recorridos de la exclusión**

La exclusión social no es un fenómeno estático: un período de reinserción puede ir seguido de un nuevo período de adversidad y viceversa. La inserción tiene por tanto un carácter esporádico, sobre todo si los ingresos individuales o familiares dependen de actividades remuneradas con carácter cíclico o temporal.

*El "WISE Group"<sup>18</sup> para la inserción de desempleados de larga duración en el Reino Unido considera que lo más difícil de conseguir en la lucha contra la exclusión social es la inserción a largo plazo. Encontrar un trabajo no basta; hay que consolidar este avance con una formación, con vínculos sociales y formas de comunicación. Por otra parte, el grupo estima indispensable que las estructuras de apoyo conozcan los mercados rentables y adapten la formación a las nuevas necesidades de los mercados.*

Un diagnóstico de la exclusión social establecido con respecto a un período muy limitado puede por tanto inducir a error. Puede centrarse en el caso de una familia o un individuo cuya situación parece catastrófica, pero que gracias a los circuitos de información o de solidaridad de que dispone la familia o el individuo, o a su fortaleza de ánimo, consigue salir adelante con mayor facilidad que otras personas cuya situación parece menos dramática.

Por estas razones, los verdaderos indicadores de la exclusión social son los **tendencias**, más que las **situaciones** de exclusión. En otras palabras, **la exclusión social es más un proceso que una situación de hecho**. Una simple fotografía de la situación en un momento dado no puede, por lo tanto, ser suficiente para establecer un diagnóstico de la exclusión social. Éste implica también que se reconstituyan las tendencias de la exclusión y se arroje luz sobre los factores de origen. Concretamente, los fenómenos de agravamiento repetitivos y los "círculos viciosos" son causantes de los problemas de exclusión social.

*En el Reino Unido la proporción de hogares donde todos los adultos están en paro pasó del 6% en 1975 al 18% en 1999. Al mismo tiempo, la proporción de hogares donde todos los adultos tienen un trabajo pasó del 56% al 63%. Asistimos por tanto a un fenómeno de polarización: la exclusión engendra la exclusión, y margina a familias enteras.*

También es importante tomar en cuenta y evaluar los factores de riesgo, ya que pueden desempeñar un papel determinante y contradecir las apariencias.

Los "refugiados económicos" que intentan salir de su situación de exclusión en la ciudad instalándose en el medio rural pueden dar la impresión de encontrar un cierto equilibrio. Sin embargo, en su caso, los factores de riesgo de exclusión distan mucho de ser desdeñables: aislamiento, ausencia de apoyo local, falta de preparación para la vida rural, etc. De ahí su gran vulnerabilidad: el menor acontecimiento desfavorable (pérdida de ingresos, pérdida de capital, enfermedad, etc.) puede poner en peligro el proceso de integración en cualquier momento.

Más que el análisis descriptivo de las tendencias, que sirve para reflejar las grandes tendencias, es la búsqueda de los factores de riesgo lo que permite la mejor percepción de las situaciones de exclusión reales y potenciales.

#### **2.1.5 Considerar los elementos del contexto**

Las sucesiones y círculos viciosos de exclusión no se encadenan por casualidad. Una serie de elementos del contexto posibilitan y amplían los procesos de marginación progresiva. Algunos de estos elementos son de carácter económico, otros más bien de carácter social o cultural. En lugar de exponer aquí un inventario exhaustivo de estos elementos a escala europea o nacional, vamos a tratar de mostrar cómo se traduce todo esto a escala local, en los territorios rurales.

---

[18] The WISE Group 72 Charlotte Street, UK Glasgow G1 5DW; E-mail: feedback@thewisegroup; WEB www.thewisegroup.co.uk

### a) El contexto económico

Naturalmente, el primer elemento en el que se piensa es el peso del desempleo. El desempleo es el fruto de la inadecuación de la oferta y la demanda de empleo. Esta inadecuación es a la vez cuantitativa (número de ofertas de empleo inferior al número de demandantes) y cualitativa (falta de empleos que puedan ser ocupados por asalariados de una cierta edad, mujeres, jóvenes sin cualificación, etc.), siendo ésta última modalidad la más directamente responsable del desempleo de larga duración y el primer factor de exclusión social. Véamos en qué desemboca esta inadecuación en el territorio rural.

Con la reducción drástica de la mano de obra agraria, la familia pierde progresivamente el papel de seguridad que tenía en otros tiempos, cuando garantizaba una actividad y unos ingresos a todos sus miembros dentro de la explotación familiar. Por otra parte, algunos oficios o funciones tradicionales son hoy en día rechazados, esencialmente por las mujeres y los jóvenes, o desaparecen bajo el efecto de las tecnologías modernas y ello sin que se pueda pensar en una recualificación profesional inmediata, debido a la extrema competencia que impera en los mercados.

*Las mujeres del valle del Jerte (Extremadura, España) se encargaban tradicionalmente de la selección manual de las cerezas, principal producción local, pero actualmente rechazan este trabajo fatigoso y rutinario. Por otro lado, la competencia obliga ahora a utilizar técnicas industriales de selección. Habida cuenta de su aislamiento y de la extrema competencia que reina en su nivel de cualificación (la reconversión profesional de estas mujeres no resulta fácil), los esfuerzos de recualificación acometidos con la ayuda del grupo LEADER local no bastan para retener en el lugar a las mujeres jóvenes más cualificadas.*

El entorno económico posterior a su actividad – estado del mercado y de los precios – también desempeña un gran papel en los procesos de exclusión social. Los agricultores y los pequeños artesanos se ven especialmente afectados: la competencia, la baja de los precios o la desaparición de determinados mercados provocan, mediante un fenómeno en cadena, una reducción continua de sus ingresos.

*En Algarve (Portugal), los pequeños productores de aguardiente de madroño han visto cómo en estas dos últimas décadas su mercado se restringía y el valor de su producto caía ante la competencia de algunos alcoholes importados. Para tratar de equilibrar sus cuentas, recortaron sus costes de producción eliminando algunas opo-*

*raciones técnicas, pero en detrimento de la calidad. Como consecuencia, se agravaron las dificultades comerciales y comenzó el proceso de degradación en cadena de sus ingresos. Hasta la intervención del grupo LEADER, estos productores permanecieron aislados, sin contar con ningún apoyo técnico que pudiera ayudarles a encontrar soluciones alternativas mediante la mejora de la calidad y la reconquista de determinados mercados.*

A veces es el entorno económico previo – la oferta de servicios o equipos – el que juega un papel determinante en el proceso de exclusión. Con frecuencia, pequeños agricultores con problemas económicos son presa de revendedores de material agrícola que, como saben que no pueden pedir créditos, consiguen imponer condiciones inaceptables, también en gran parte porque apenas están preparados para la negociación. Comienza así su proceso de degradación en cadena.

### b) El contexto social y cultural

El contexto social y cultural también desempeña un papel decisivo. Concretamente, los vínculos de solidaridad y ayuda mutua son esenciales para evitar todo proceso de degradación. En las sociedades tradicionales, estos vínculos suelen jugar el papel de “amortiguadores” de la exclusión social: la ayuda mutua entre familias en el trabajo, el ahorro, etc., evitaba el aislamiento y permitía llevar mejor los periodos difíciles y garantizar la instalación de los jóvenes.

En las sociedades modernas, casi todos estos vínculos han desaparecido, cediendo el puesto a una búsqueda más sistemática de la competitividad. No obstante, surgen otras formas de solidaridad.

Analizar la exclusión social en un territorio es por tanto tener en cuenta su evolución: ¿Cuáles eran en otro tiempo las formas de solidaridad y de ayuda mutua? ¿Qué queda de ellas hoy en día? ¿Han surgido otras formas de solidaridad y otros vínculos sociales? También consiste en preguntarse sobre la evolución de las mentalidades y de los circuitos de información: ¿Qué sucede cuando una persona o una familia está en la indigencia? ¿En qué grado de aislamiento viven las familias y los individuos? ¿De qué medios dispone la sociedad local para percibir las situaciones de exclusión y actuar al respecto? ¿Existen formas de rechazo, incluso conflictos latentes, que pueden agravar estas situaciones? Tras la cuestión de las mentalidades surge la de los valores: ¿Qué sucede con los valores de solidaridad en la sociedad local? ¿Por qué vías se transmiten? ¿Están amenazados?

La evolución de las relaciones entre generaciones también se debe tener en cuenta. Por ejemplo, cabe estudiar las modalidades de sucesión en las explotaciones agrarias. En efecto, puede suceder que alguna persona joven se endeude excesivamente para comprar la explotación a sus padres o a los que comparten la herencia. Es precisamente este tipo de problema lo que tratan de evitar las medidas comunitarias a favor de la jubilación anticipada y de los jóvenes agricultores.

### **c) El contexto democrático y de expresión ciudadana**

Mientras antiguamente la cuestión de la pobreza se planteaba exclusivamente desde el punto de vista del reparto de los ingresos, en la actualidad, tanto en la ciudad como en el campo, el fenómeno de exclusión plantea también cuestiones de participación en la vida social. Dicho de otro modo, conviene preguntarse sobre la situación de los ciudadanos en cuanto al ejercicio del poder, o sea, sobre la práctica real de la democracia, pero también sobre cómo se tienen en cuenta las capacidades individuales y colectivas.

Los cambios actuales en la sociedad han transformado profundamente los mecanismos de reparto de los recursos y la condición social. En estos momentos, tres mecanismos juegan un papel en la atribución de recursos o de estatus a los ciudadanos: el mercado (ingresos procedentes del trabajo) – que tiende a acentuar las desigualdades –, el Estado y los sistemas de protección social –que, mediante la asignación de complementos diversos tienden a reducir las desigualdades –, y las redes de solidaridad. No obstante, se puede apreciar que éstos son objeto de un cambio de responsabilidades: las redes asociativas, familiares y de proximidad adquieren una importancia creciente en la transferencia de los recursos y también en la asignación de la condición social y en la reconstrucción de vínculos sociales y de sentimientos de pertenencia.

Los fenómenos de inserción/exclusión social deben analizarse en función de las características de estos mecanismos. En efecto, la pobreza ya no se puede tratar como un mero problema de acceso a los ingresos y, dada la complejidad de los mecanismos que intervienen en la exclusión social, el tratamiento ya no puede ser únicamente individual: se deben encontrar compensaciones sociales o colectivas a las deficiencias de los sistemas que generan<sup>19</sup> esa exclusión. En el medio rural, donde por lo general los vínculos sociales son fuertes, los procesos de exclusión generados y la reducción del Estado

del bienestar se pueden compensar con formas de apoyo comunitarias, con la organización en redes y con la solidaridad de proximidad. Los analistas y los creadores de políticas sociales están de acuerdo respecto a la importancia del enfoque “comunitario” o “local” y respecto al hecho de que los vínculos sociales de proximidad pueden aportar soluciones a medida al problema de la exclusión social. En los lugares donde los vínculos sociales y de identidad son escasos, resulta más difícil encontrar una solución. Ante la oportunidad del enfoque local, se deben aclarar dos cuestiones: ¿Se puede actuar a escala local en el plano social sin que los papeles de los diferentes niveles (Estado, municipios, etc.) sean claramente establecidos y garantizados? ¿Cómo evitar efectos a veces contradictorios en las intervenciones realizadas en el territorio con fondos públicos?

## **2.2 Analizar la oferta: inventario de las prácticas en materia de lucha contra la exclusión social**

Una vez que se ha evaluado la magnitud del problema de la exclusión social y se han captado sus particularidades en un territorio, se puede pasar al examen de los remedios disponibles, o sea, a las formas de intervención puestas en práctica por el Estado y la administración, y a aquellas adoptadas por iniciativa de organismos privados (organizaciones caritativas y humanitarias, asociaciones, mutuas, cooperativas sociales, etc.).

### **2.2.1 Las intervenciones del Estado**

El Estado interviene en varios niveles en la lucha contra la exclusión social.

> La lucha contra el desempleo es objeto de medidas específicas. Es el Estado (cada vez más con la colaboración de las administraciones locales) quien se encarga del registro de los desempleados y de las ayudas que se les conceden (subsidios de desempleo) y quien gestiona los sistemas de búsqueda de empleo y la formación profesional. Pero el Estado interviene también mediante la creación directa de empleos (los “empleos-jóvenes” en Francia, los “empleos de utilidad pública” en Italia, en España, etc.). En la mayoría de los países, estas funciones competen a agencias específicas.

---

[19] Schucksmith Mark, *op.cit.*, p.2; Philip Loma & Schucksmith Mark: *Conceptualising Social Exclusion*, Arklenton Centre for Rural Development Research and University of Aberdeen. Paper presented at: European Society for Rural Sociology XVIII Congress, Sweden, 24-28 August 1999.

- > La lucha contra la pobreza también es objeto de medidas específicas, en formas bastante diferentes según los países: implantación de un ingreso mínimo garantizado o sistema de crédito fiscal (el “Working Families Tax Credit” del Reino Unido por ejemplo).
- > Las formas más tradicionales de exclusión, como las que padecen los discapacitados, son objeto desde hace largo tiempo de medidas específicas, tanto en el ámbito de la salud, como de los servicios o la formación.

En el ámbito de la lucha contra la exclusión social, las intervenciones del Estado se caracterizan en general por:

- > su carácter relativamente sectorial – se dirigen a un grupo destinatario definido por una discapacidad precisa (jóvenes desempleados, desempleados de larga duración, familias monoparentales, discapacitados, etc.);
- > una toma de decisiones centralizada para todo el territorio nacional o regional, lo que en ocasiones hace invisibles las transferencias a los ojos de las entidades locales;
- > su carácter administrativo (“ventanillas”) – la relación humana suele estar ausente o ser fuertemente dependiente de la buena voluntad de los funcionarios correspondientes;
- > su falta de continuidad a largo plazo – se multiplican los dispositivos, elaborados caso por caso según la urgencia y la disponibilidad financiera;
- > el hecho de no asociar a la población interesada con la búsqueda de soluciones y no especificar claramente lo que esperan del dispositivo desde el punto de vista de las repercusiones locales;
- > el hecho de que estas intervenciones obedecen más bien a normas preestablecidas que a objetivos definidos sobre el terreno.

En resumen, las intervenciones del Estado deberían tener más en cuenta el contexto y el potencial local. Ya existe una voluntad de descentralización de las intervenciones públicas. Por ejemplo, los municipios intervienen en la elaboración de los programas denominados “comunitarios”, cuyo fin esencial es crear empleos de utilidad social o pública. La idea de “pactos territoriales”, en que todos los interlocutores locales tendrían algo que decir, representa un avance tanto desde el punto de vista de la redistribución de las competencias como desde la búsqueda de coherencia en los mecanismos de intervención.

Asimismo, se aprecia una cierta evolución en la voluntad de implicar a los interlocutores locales en la aplicación local de medidas nacionales de lucha contra la exclusión.

Por otra parte, el Estado social está en plena reestructuración en Europa, donde se intentan sustituir las políticas “pasivas” de inserción por políticas “activas”. Pero, como las medidas de inserción y de lucha contra la exclusión suelen estar concebidas como complementarias de los sistemas de protección social, se asiste a veces a una forma de institucionalización de la exclusión. Los mecanismos utilizados han creado un sector específico, el de los excluidos, del que, según se ha observado actualmente, es difícil salir<sup>20</sup>. Cuando sólo se tratan los síntomas de la exclusión sin evaluar las causas que la generan, existe un gran riesgo de marginar a las poblaciones más frágiles a situaciones de excepción y de impedirles una verdadera reinserción.

Además, algunas de las características de las políticas de inserción dificultan a veces las intervenciones sobre el terreno:

- > les falta continuidad y se limitan a mecanismos transitorios, de carácter preciso, que se multiplican sin una coherencia de conjunto según la disponibilidad presupuestaria;
- > no recurren, o apenas lo hacen, a las capacidades de los individuos para mejorar su situación, lo que crea y mantiene formas de dependencia en lo que se refiere a los servicios sociales;
- > las evaluaciones de las repercusiones son inexistentes o excesivamente limitadas.

### **2.2.2 Las intervenciones privadas**

En los territorios rurales, múltiples intervenciones privadas coexisten con las intervenciones del Estado.

- > Muchas de estas intervenciones son de carácter caritativo o de asistencia, y han sido creadas por organismos de solidaridad, por asociaciones, organizaciones humanitarias, iglesias, etc.;
- > otras son de tipo cooperativista, lo que las acerca a las intervenciones del Estado. Las mutualidades agrarias, a las que pertenecen muchos agricultores franceses, les garantizan por ejemplo toda una serie de servicios sociales;
- > otras, sobre todo en Italia, nacen tras la creación de las cooperativas sociales, de la voluntad de confiar al sector privado ciertos servicios que, hasta entonces, eran de la competencia de las entidades locales;
- > por último, aparecen redes de solidaridad y ayuda mutua, que permiten a los desempleados y a los excluidos acceder a bienes y servicios a los que, en caso contrario, jamás tendrían acceso.

[20] Amouroux, *op.cit.* p.18-19

Estas iniciativas se dirigen a grupos sociales y responden a problemas bien definidos, aunque no suelen estar relacionadas entre sí.

Sin embargo, hay excepciones:

- > las cooperativas sociales italianas han elaborado un enfoque sistémico, integrándose en un movimiento generador de reflexión, de métodos y de capacidades de negociación;
- > los “sistemas de intercambios locales” (SEL, cuyo origen se encuentra en Canadá) – que hoy día por ejemplo en Francia representan más de 270 agrupaciones nacidas de iniciativas locales y agrupan cada una entre 10.000 y 15.000 miembros (de los que entre el 40% y el 60% son personas desfavorecidas que reciben el ingreso mínimo garantizado)- también han elaborado progresivamente un enfoque transferible. Los SEL, que están basados en el trueque, no pretenden alcanzar la inserción con el empleo ni con los sistemas de intercambio dominantes, sino que más bien tratan de organizar la reciprocidad de los intercambios mediante la gestión de los vínculos sociales, afirmando a la vez que no existe una sustitución posible a los sistemas de protección social y de trabajo remunerado, que son los únicos garantes de la solidaridad a escala nacional<sup>21</sup>.

Estos sistemas y otros similares viven en los “intersticios” de las políticas sociales del Estado, o sea, ocupan el puesto que éstas últimas han abandonado. La mayoría perciben subvenciones públicas, casi siempre precarias, y funcionan según el principio del voluntariado. En muchos casos, estas fórmulas han recibido el apoyo de los grupos LEADER, que han contribuido a organizar formaciones nuevas, a mejorar la calidad y a poner a punto o ampliar determinadas intervenciones.

*En Irlanda<sup>22</sup>, varios grupos LEADER han intervenido en este sentido:*

- > *en la zona de Barrow-Nore-Suir se ha asignado una ayuda para las inversiones en material al Clogh Family Resource Centre para que pueda ampliar las actividades realizadas hasta ese momento a favor de los niños y adultos discapacitados;*
- > *en la zona de Ballyhoura, la Rural Community Care Network ha recibido una ayuda para elaborar un programa piloto destinado a crear servicios de ayuda para las personas mayores y de distribución de comidas calientes para los grupos de indigentes, para organizar el mantenimiento de las casas de las personas mayores y los discapacitados, y para explorar la posibilidad de crear empleo en el sector de la economía social;*

- > *en el Donegal, una auditoría de las necesidades locales ha convencido al grupo LEADER para ayudar a la realización de un estudio de viabilidad para un centro multifuncional de asistencia a los parados, a las personas mayores, las mujeres, los niños con dificultades y los grupos sociales privados de acceso a la formación y el material educativo;*
- > *en el Leitrim/North Roscommon, el grupo LEADER ha financiado en parte la formación de 30 mujeres en paro, con objeto de que puedan trabajar en una cooperativa que ofrece toda una gama de servicios de asistencia social, gestión familiar, cuidado de niños, etc.*

## 2.3 Evaluar y reducir las diferencias entre las necesidades y la oferta

El diagnóstico de la exclusión social (las necesidades) y el inventario de las intervenciones existentes (la oferta) en el territorio de que se trate permiten evaluar las diferencias existentes entre las necesidades en materia de lucha contra la exclusión social y la ayuda ofrecida por el Estado o los organismos privados.

Estas diferencias no son fáciles de evaluar en un contexto donde las intervenciones se multiplican y donde, de una manera o de otra, el Estado garantiza un cierto nivel de asistencia. Es raro, por ejemplo, que una familia pobre no reciba el ingreso mínimo garantizado si cumple las condiciones para ello o que familias o personas con dificultades pasen inadvertidas a la vigilancia de los servicios sociales.

Es al observar los procesos de exclusión a escala local en la perspectiva de una estrategia coherente de inserción cuando aparecen las diferencias, por lo general de tipo cualitativo. Para poder realizar una evaluación correcta, es importante que el diagnóstico de las necesidades y de los servicios existentes haya sido realizado de manera pertinente, concediendo principalmente toda su importancia a los factores humanos y sociales, que son los más difíciles de identificar. Un diagnóstico correctamente determinado revela cómo se deben modificar los enfoques, las actitudes, las formas de intervención adoptadas, e incluso la propia concepción de la lucha contra la exclusión social.

[21] “Un peu de SEL dans le tissu social”, *Alternativas económicas*, marzo de 1998, n°157; véase también: <http://altern.com/sel>

[22] Department of Agriculture and Food, *Impact on Social Exclusion, LEADER II. Description of samples supported by approved LEADER groups which impact on issues relating to social inclusion*, Dublin, August 1998.

### 2.3.1 Modificación de las actitudes y formas de intervención

Es en las actitudes y en las formas de intervención de las personas e instituciones implicadas en la lucha contra la exclusión donde se sitúa en primer lugar la diferencia entre las necesidades reales y la acción efectiva de los servicios correspondientes. Veamos algunos ejemplos.

> *Ante la rigidez, la multiplicidad y la discontinuidad de los programas, las legislaciones, las funciones y las especializaciones, es necesaria una mayor flexibilidad y una cierta adaptabilidad.*

Si una lógica estrictamente administrativa rige la asignación de los subsidios de desempleo, los ingresos mínimos garantizados y otras formas de asistencia financiera, todos ellos pueden tener efectos perversos e inhibir la iniciativa. Ello se debe a la obligación de tener que luchar para obtener una subvención, alimentada por la discontinuidad de la financiación y la ausencia de un interlocutor único, lo que obliga a los beneficiarios a “navegar” por el interior de sistemas administrativos complejos, lo cual no favorece la elaboración de proyectos. Surge entonces la necesidad de abrir las intervenciones a escala territorial y de conseguir que los interlocutores locales negocien la atribución y la utilización de una parte de las subvenciones públicas con objeto de ayudar a los proyectos<sup>23</sup>.

> *Ante los tratamientos normalizados, se consideran deseables formas más personalizadas de tratamiento de los datos y las demandas.*

Los servicios del Estado destinados a los desempleados se limitan con frecuencia a un tratamiento normalizado de las demandas y las ofertas de empleo. Sin embargo, es necesario un servicio personalizado, sobre todo cuando se trata de parados de larga duración.

*En la provincia de Barcelona (Cataluña, España), algunos municipios han introducido servicios de ayuda personalizada a los parados de larga duración, y sobre todo a los obreros especializados de más de 50 años, ayudándoles a recuperar la confianza en sí mismos revalorizando todas las capacidades que tienen sin explotar.*

> *Ante la frialdad de algunas administraciones, conviene establecer con los beneficiarios contactos más humanos, que redundan en vínculos sociales y en relaciones de cooperación.*

Las encuestas administrativas, que sirven para determinar quiénes son las personas con dificultades, por ejemplo, son de una gran frialdad y sólo ponen de

relieve los aspectos negativos de la situación de la población afectada. Sin embargo, se puede recurrir a formas de animación colectiva destinadas a crear un entorno favorable a la expresión de las capacidades de las personas con dificultades, lo que permite hacerse una idea más acertada de esas personas, favoreciendo a la vez el desarrollo de la solidaridad y la recuperación de la confianza en sí mismo. También pueden desembocar en modalidades de representación que permitan a los beneficiarios participar en las negociaciones dentro de las instancias donde se deciden las políticas de lucha contra la exclusión. En otras palabras, se trata de propiciar actitudes que redunden en nuevos vínculos sociales y en una relación igualitaria de cooperación.

### 2.3.2 Revisión de la concepción de la lucha contra la exclusión social

#### De la asistencia financiera al acompañamiento

En la cuestión de las actitudes y las formas de intervención, suele ser la propia concepción de la lucha contra la exclusión social la que está en juego. En lugar de prácticas de ayuda financiera se pueden utilizar prácticas de acompañamiento, aportando para ello conocimientos especializados y favoreciendo la aparición de nuevos agentes sociales.

La lucha contra la exclusión no puede seguir siendo el monopolio de servicios especializados donde las personas con dificultades se ven obligadas a reunirse con un interlocutor diferente para cada problema que tienen que resolver (alojamiento, búsqueda de empleo, etc.) y donde cada ámbito se rige por un marco reglamentario diferente. Son necesarias otras modalidades de acompañamiento, que tomen en consideración la identidad del individuo en su integridad. Por otra parte, para alcanzar la estabilidad deseada, el acompañamiento se debe hacer de forma colectiva, aunando los múltiples conocimientos, tanto si son institucionales como si son fruto de la acción participativa.

[23] Amouroux, op. cit., p. 77.

*En el condado de Tipperary (Irlanda), el grupo LEADER ha ayudado al Centre for Independent Living de Thurles a realizar un proyecto de formación destinado a los travellers – grupos nómadas que están acostumbrados a un entorno cerrado y, en cierta manera, protegido – para conseguir su integración en empleos asalariados. Para hacer posible el trabajo de acompañamiento necesario para llegar a la estabilidad, se ha creado una estructura, el Tipperary Community Workshop, que el grupo ha apoyado facilitando la creación de una empresa conjunta entre varias estructuras, prácticas y conocimientos que permiten garantizar una eficacia en la intervención.*

### **Del enfoque curativo al enfoque preventivo**

Los enfoques que apuntan al futuro y a la prevención suelen ser más pertinentes que los enfoques paliativos, que ponen en práctica respuestas normalizadas. En un contexto de desempleo crónico, el tratamiento del problema con sistemas anónimos de ayuda a la búsqueda de empleo, por ejemplo, ya no basta. Resultan necesarios otros elementos que se enmarquen en enfoques con perspectivas de futuro y prevención, como la creación de empleo, la recualificación profesional o la búsqueda de formas de compartir el trabajo existente. Estos enfoques suponen capacidades nuevas y fundamentalmente:

- > una capacidad de prospección de las fuentes de empleo, también en sectores que a priori se consideran con pocas posibilidades (el WISE Group observa, por ejemplo, que en los países anglosajones la demanda de entrenadores de aeróbic a domicilio aumentó considerablemente en 1999). Participar en la recualificación de los desempleados en función de empleos potenciales exige ciertos conocimientos psicológicos y excelentes cualidades de relación humana personalizada.
- > una capacidad colectiva de búsqueda de actividades nuevas, que supone el desarrollo de estrategias colectivas para la creación de empresas;
- > una capacidad de ayuda y de fomento a la creación de empresas que se dirige a los jóvenes, y que supone la organización de redes de proximidad y la adaptación de las ayudas institucionales al terreno. Citemos por ejemplo el sistema de los “préstamos sin interés” en Italia, que facilita la creación de empresas por personas jóvenes y que ha tenido un formidable efecto impulsor.

Existen también otros enfoques preventivos que actúan en fases previas, que tienen por objetivo identificar a las personas con riesgo que pueden entrar en un proceso de exclusión social, y tratan de encontrar con ellas las condiciones que permitan evitar el desencadamiento del proceso.

## **2.4 Conclusión**

Las nuevas concepciones de la lucha contra la exclusión social son difícilmente compatibles con enfoques centralizados y normalizados.

Al contrario que estos enfoques, estas nuevas concepciones requieren que desde el principio se utilicen los recursos de que dispone el territorio y los vínculos sociales que en él subsisten. Los nuevos comportamientos y los nuevos modos de pensamiento indispensables para una lucha contra la exclusión social realmente eficaz, se deben elaborar partiendo de la proximidad y del conocimiento directo de las realidades sociales.

Un gran número de las acciones lanzadas en los territorios rurales durante los diez últimos años van en esa dirección. Tratan de utilizar los recursos locales y abren así perspectivas nuevas para un enfoque territorial de lucha contra la exclusión social que tenga en cuenta todas las necesidades y los recursos presentes en el territorio. Los métodos e instrumentos que se han creado con ese fin se estudian en el capítulo siguiente.

### **Capítulo III**

# **Actuar contra la exclusión social en el medio rural: ¿Qué métodos? ¿Qué instrumentos?**





# Actuar contra la exclusión social en el medio rural: ¿Qué métodos? ¿Qué instrumentos?

**Tras haber puesto de manifiesto las razones que, globalmente, convierten hoy en día a la lucha contra la exclusión social en un desafío de primera importancia para el desarrollo rural (capítulo I) y haber apuntado varias pistas metodológicas para delimitar los problemas de un territorio rural y elaborar estrategias consecuentes (capítulo II), debemos ahora interrogarnos sobre los medios de intervención posibles.**

Para este fin, nos basaremos en experiencias de lucha contra la exclusión social, ya realizadas o en curso, que exploran los recursos locales y forman parte de un enfoque innovador. En efecto, Europa dispone de un gran número de acciones que obedecen a estos criterios, pero que casi siempre se inscriben en un marco distinto al de LEADER.

## **3.1 Las acciones locales ajustadas al medio rural, germen de un enfoque territorial más global**

Los ejemplos seleccionados para este análisis son lo suficientemente variados para sacar elementos de comparación y enseñanzas generales y transversales relativamente sólidas. Se han seleccionado siete acciones de lucha contra la exclusión social para este primer ejercicio. Se encontrará una descripción detallada de las mismas en el repertorio *“Acciones innovadoras de desarrollo rural”* publicado por el Observatorio Europeo LEADER<sup>24</sup>:

> La creación, en el Cornualles de Morbihan y en el Pays Pourbet (Bretaña, Francia), de una empresa de inserción para desempleados de larga duración en el sector de la construcción, con el apoyo del grupo LEADER Centre-Ouest Bretagne. Esta acción tiene la particularidad de asociar intervenciones de desarrollo local destinadas a la lucha contra la exclusión social: la inserción de desempleados, la renovación de casas de pueblo abandonadas y la creación de un parque de viviendas de alquiler sociales para las familias sin alojamiento.

- > El trabajo de la asociación “CILDEA”, en el Loira (Auvernia, Francia), orientado a los agricultores con dificultades que se benefician del ingreso mínimo de inserción, fundamentalmente a través de la fundación de un sistema de tutoría, del que se encargan agricultores plenamente integrados o incluso que ejercen responsabilidades locales (presidentes de cooperativa, antiguos alcaldes, etc.)
- > La cooperativa social del Valle di Non (provincia de Trento, Italia), creada para las personas discapacitadas de la zona, que, después de haber funcionado durante mucho tiempo de manera más bien “tradicional” (organización de servicios específicos para discapacitados – alojamiento, educación, ocio, etc.), se orientó, a partir de 1997, hacia una forma de “desarrollo comunitario” en el que participan las familias para entablar vínculos y crear servicios personalizados que permitan a los discapacitados una mayor integración social.
- > El “banco del tiempo” creado en Sant’Arcangelo di Romagna (Emilia-Romagna, Italia) para responder a las demandas de servicios que pueden satisfacer personas de la región. El sistema de “intercambio de tiempo” así creado permite una gran fluidez de contactos entre demandantes y proveedores de servicios.
- > La creación de un sistema de transporte alternativo en el condado de Angus (Escocia, Reino Unido) para responder a las necesidades de las personas geográficamente aisladas y que no disponen de un medio de

---

[24] *Habida cuenta del número limitado de ejemplos, las conclusiones obtenidas no pueden ser sino parciales y poco desarrolladas. Cada grupo LEADER, cada red nacional o regional podrá, sobre la base de su propia experiencia, confirmarlas, desmentirlas, completarlas o enriquecerlas. Por lo tanto, tan sólo pueden servir de punto de partida, de referencia común para una reflexión más amplia, que sólo se podrá compartir en la red europea una vez que se haya llegado a conclusiones elaboradas y definitivas. Cabe señalar también que las reflexiones actuales relativas a los nuevos enfoques de la lucha contra la exclusión social en el medio rural se han enriquecido también con reflexiones, estudios y publicaciones anteriores, que abren nuevas pistas y presentan resultados fundamentales para el ejercicio que aquí se propone. Citemos concretamente: en Francia, los trabajos realizados por Mairie Conseil, rue de l’Université, 106, F-75007 París, Tel: +33 1 40 49 20 40, Fax: +33 1 40 49 20 55.*

transporte personal. La privatización de los transportes públicos, al agravar la escasez en este ámbito, condujo a que el grupo LEADER lanzara un sistema consistente en poner las distintas prestaciones existentes (transporte escolar, distribución del correo, recogida de la leche, comerciantes ambulantes, etc.) al servicio de las personas aisladas.

- > La reinstalación en el medio rural de familias urbanas amenazadas de exclusión, organizada por la asociación irlandesa RRI (Rural Resettlement Ireland).
- > La experiencia llevada a cabo en Utajärvi Oulu (Finlandia), que pretende combinar la asistencia a las personas mayores con el cuidado de los niños. Además de las ganancias desde el punto de vista del personal, esta fórmula permite la formación de un vínculo social muy enriquecedor entre niños y personas mayores aisladas.

Estas diferentes acciones, al igual que otras no citadas aquí, nacieron para responder a problemas concretos de exclusión social en los territorios rurales, por iniciativa de asociaciones locales, de municipios e incluso de individuos sensibles a esos problemas que se encontraban en condiciones de explorar nuevas formas de intervención.

Algunas de estas acciones se inspiran en soluciones que ya han sido probadas en otros sitios y, de este modo, se integran en lógicas de red. Este ha sido el caso de las acciones italianas (cooperativas sociales y bancos del tiempo). Con otras se han intentado poner en práctica nuevos conceptos de gestión social, logrando que las instituciones locales las adoptaran progresivamente, sobre todo los municipios y las estructuras de ayuda a los parados.

Muchas coexisten con las intervenciones institucionales y proponen respuestas nuevas a las instituciones presentes en el territorio, para quienes el fenómeno es demasiado difícil de captar o no disponen de instrumentos adecuados para intervenir en desafíos complejos (ejemplo de CILDEA en Francia). Otras obedecen simplemente a nuevas necesidades y a fenómenos de exclusión de aparición reciente (caso del Angus Transport Forum en Escocia).

Se trata en su mayoría de acciones locales a medida, destinadas a un grupo preciso o a resolver un problema específico. Puesto que su finalidad es colmar las carencias de acciones que ya existen, suelen tener un carácter pionero. En este sentido, tienen un valor demostrativo. Sin embargo, su inscripción en un enfoque territorial global en materia de lucha contra la exclusión depende en gran medida de la posibilidad de constituir asociaciones amplias en el territorio.

### **3.2 Paliar las insuficiencias de la ayuda de los servicios públicos**

La primera característica de las acciones locales a medida es que tienen por objeto completar las ayudas públicas, interviniendo en ámbitos donde éstas son deficientes. Ello concierne fundamentalmente a:

#### **a) ciertas insuficiencias de la cobertura social debidas a disposiciones jurídico-legales**

La acción realizada en el Centro Oeste de Bretaña está motivada por la situación sumamente precaria de los desempleados de larga duración, que pierden el derecho al seguro de desempleo al cabo de un año. Son numerosas las personas afectadas por el desempleo de larga duración en la región: se trata sobre todo de jóvenes sin cualificación – que experimentan problemas de movilidad y de alojamiento –, aunque también de personas de más edad, que a menudo son analfabetas o alcohólicas.

#### **b) la falta de ciertos servicios específicos**

En Irlanda, como en muchos otros países, no existía hasta hace poco tiempo ningún servicio de ayuda a las personas con dificultades que vivían en la ciudad y deseaban instalarse en el medio rural. La asociación RRI satisface esta demanda.

#### **c) La existencia de problemas que no advierten las instancias públicas o que no son normalizables**

En Emilia-Romagna (Italia) existen políticas sociales sectoriales que funcionan en general muy bien cuando se trata de problemas recurrentes, cuya respuesta es fácilmente normalizable (crear una línea de transporte público para acabar con el aislamiento de un territorio, por ejemplo) o casos graves fácilmente identificables (garantizar un servicio a domicilio para una persona mayor gravemente enferma). Sin embargo, estas políticas no bastan para poner término al aislamiento de personas que se enfrentan a problemas menos recurrentes o menos agudos, pero que pueden tener graves incidencias en la vida de un individuo. El banco del tiempo de Sant'Arcangelo di Romagna es una forma original de responder a esta situación, mediante la creación de una oferta de servicios basada en competencias y disponibilidades de las personas afectadas.

#### **d) limitaciones de coste**

La incapacidad del Estado para tratar problemas que no se advierten o que no son normalizables remite a la cuestión del coste de los servicios públicos:

- > en el condado de Angus, la excesiva dispersión de las personas que solicitan una forma de transporte colectivo, público o privado, plantea limitaciones de coste que impiden toda respuesta normalizada;
- > el hecho de asociar la asistencia de las personas mayores con el cuidado de los niños, como se hace en Utajärvi Oulu (Finlandia), fue inicialmente una forma de responder al problema del coste de estos dos servicios.

#### **e) un problema generalizado: la insuficiencia de vínculos sociales**

La asistencia en forma de servicios o de ayuda financiera no resuelve por sí misma el primer problema de la exclusión social, o sea la carencia de vínculos sociales. En este ámbito, los servicios del Estado suelen ser impotentes, no bastando la buena voluntad de los funcionarios. Y el trabajo, con frecuencia extraordinario, de las asistentes sociales en materia de apoyo moral y humano se queda muy por debajo de las necesidades reales.

Las acciones locales ajustadas al medio rural tienen como principal objetivo resolver este problema, al que confieren una importancia primordial: creación de vínculos entre desempleados y profesionales en Bretaña, entre agricultores con dificultades y agricultores tutores en el Loira, entre discapacitados y familias sin discapacidades en el Valle di Non, entre niños y personas mayores en Utajärvi Oulu en Finlandia, entre personas que se intercambian servicios gracias al banco del tiempo en Emilia-Romagna, etc.

### **3.3 Reunir a los iniciadores, los beneficiarios, los recursos humanos y financieros**

La segunda característica de las acciones de lucha contra la exclusión social en el medio rural suele ser la intervención de cuatro tipos de agentes:

- > los iniciadores y los promotores de proyecto;
- > los beneficiarios de la acción;
- > las personas y/o instituciones recurso implicadas en la acción;
- > los promotores de recursos financieros.

#### **a) Los iniciadores**

##### ***¿Quiénes son?***

Los iniciadores y promotores de la acción son personas o instituciones que ya están sensibilizadas ante el problema de la exclusión o que pueden hacerse valer de una práctica en ese campo y que se interrogan sobre las insuficiencias de lo que ya se ha hecho y sobre las soluciones posibles. Puede tratarse de:

- > asociaciones militantes: la asociación CILDEA, por ejemplo, nació de una intervención militante ya antigua de la región;
- > funcionarios de los servicios sociales locales o centrales: el banco del tiempo en Sant'Archangelo di Romagna nació de la iniciativa de una comisión para la igualdad de oportunidades y está constituido por consejeras municipales del lugar; en Utajärvi Oulu, Finlandia, son los servicios sociales del Estado los que se han convertido en promotores de la acción;
- > un grupo de acción local LEADER, como el del Centre-Ouest Bretagne.

##### ***¿Cómo se movilizan?***

La movilización de los iniciadores siempre es fruto de una historia más o menos larga, nacida en un contexto particular, que ha hecho nacer motivaciones, tomar iniciativas, entablar contactos, encontrar soluciones.

Los iniciadores optan en general por darse un marco institucional, asociativo o cooperativo específico de la acción prevista: creación de la asociación Plan rural para la inserción económica en Bretaña, de la asociación CILDEA en el Loira, de la cooperativa social en el Trento, de la asociación Angus Transport Forum en Escocia, de la asociación para la gestión del banco del tiempo en Emilia-Romagna, de la asociación RRI en Irlanda...

#### **b) Los beneficiarios**

##### ***¿Quiénes son?***

Los beneficiarios son los excluidos que constituyen el grupo destinatario de la acción. Cada acción tiene un grupo destinatario bien determinado: desempleados de larga duración (Centro Oeste de Bretaña), agricultores con dificultades (Loira), discapacitados (Valle di Non), personas mayores (Utajärvi Oulu), personas aisladas geográficamente (Angus), "refugiados económicos" (Irlanda)...

### ***¿Cómo son contactados?***

La identificación de los beneficiarios y la toma de contacto se lleva a cabo de manera sumamente variada.

Con frecuencia, la red de conocidos personales de los iniciadores es suficiente. Tal suele ser el caso en las cooperativas sociales italianas, cuya red tiende de hecho a ampliarse a medida que la acción avanza y que el iniciador se da a conocer.

A veces, sin embargo, es necesario un trabajo de identificación sistemático. Entonces, pueden darse varias soluciones:

- > explotar los bancos de datos o los ficheros de los servicios del Estado cuando es posible. La asociación CILDEA se dirige por ejemplo al servicio de distribución del ingreso mínimo de inserción para saber cuáles son los agricultores con dificultades;
- > utilizar intermediarios – en el condado de Angus, el contacto con los beneficiarios se efectúa a través de grupos locales de voluntarios. Son ellos quienes dan a conocer el servicio, transmiten la información sobre las necesidades, organizan los desplazamientos a escala local, etc.
- > recurrir a instrumentos de difusión como la radio. RRI, por ejemplo, presenta su acción en emisiones radiofónicas durante las cuales pueden llamar las personas interesadas.

Sea cual sea el caso de que se trate, no se impone nada a los beneficiarios potenciales, que deben ser libres para elegir. Efectivamente, el diálogo que se entabla con ellos forma parte del trabajo de inserción y resulta esencial para el éxito de la acción. En el Loira, son necesarios diálogos bastante largos con los agricultores con dificultades potencialmente beneficiarios antes de que se sumen por su propia voluntad al principio de las tutorías.

### ***¿Cómo participan en la realización de la acción?***

En general la relación entre iniciadores y beneficiarios no es una mera relación financiera y la participación de los beneficiarios en la gestión de la acción constituye una condición esencial de su éxito y de su perdurabilidad. Sin embargo, no siempre es fácil de conseguir, teniendo en cuenta la situación a menudo precaria de los beneficiarios. Entonces resulta preciso encontrar métodos específicos de formación, participación y diálogo, que suponen un largo trabajo de escucha y acompañamiento.

Se han experimentado varios métodos en función del público correspondiente:

- > entablar un diálogo a largo plazo a través de reuniones regulares de balance/discusión de los resultados – *todos los años, la asociación CILDEA organiza una reunión general con los agricultores beneficiarios y sus tutores, para hacer balance del año concluido, evaluar los métodos utilizados, prever las mejoras necesarias...*
- > fomentar la participación directa de los beneficiarios en la realización de la acción, mediante la concesión de la condición de miembro activo de la asociación promotora – *los beneficiarios del banco del tiempo de Sant’Arcangelo di Romagna son miembros de la asociación y se encargan de su funcionamiento dividiéndose en cinco grupos de trabajo (gestión y secretaría, gestión del sistema informático, organización de cursos y actividades culturales y recreativas, relaciones con las instituciones públicas, promoción del banco en el territorio).*
- > recurrir a contratos u otras formas de contratación formal – *La asociación CILDEA hace firmar (de conformidad con las normas impuestas para la atribución del ingreso mínimo) a todos los beneficiarios un contrato de inserción convalidado por una comisión local de inserción. Este contrato recuerda los compromisos contraídos por ambas partes y los derechos y obligaciones del beneficiario.*

### **c) Las personas y/o instituciones recurso**

#### ***¿Quiénes son?***

Son las personas y/o las instituciones que contribuyen a sacar a los beneficiarios de su estado de exclusión. Pueden contribuir a crear un vínculo social (acogida, relación humana, consejos, etc.) o a prestar servicios, una formación profesional e incluso un empleo (caso de la empresa de reinserción).

Puede suceder que los grupos destinatarios funcionen también como personas recurso, como en el ejemplo de las personas mayores en Finlandia o miembros del banco del tiempo en Italia.

#### ***¿Cómo se identifican y contactan?***

La identificación de las personas y/o instituciones recurso potenciales se basa en un trabajo de observación y contacto. En este ámbito, los conocidos personales de los iniciadores desempeñan un papel esencial.

*La asociación CILDEA utiliza el “boca a boca” para identificar a los agricultores tutores. Su antiguo cargo de docente en el medio rural hizo posible que el anima -*

*...dor identificara a los agricultores más abiertos a la estrategia propuesta y los movilizara más fácilmente.*

### **¿Cómo se preparan para asumir su papel?**

Las personas y/o instituciones recurso desempeñan un papel clave en la evolución de la acción a escala local. Es indispensable que hagan suyo el proyecto y la estrategia, pues sino los riesgos de fracaso son considerables. A menudo se les exigen capacidades de relación y de escucha, que suponen un importante trabajo de preparación psicológico, humano, social y cultural.

*La asociación CILDEA se ocupa de la preparación de los tutores organizando sesiones regulares de formación con psicólogos, asistentes sociales y animadores.*

*Para la instalación de las familias en el medio rural organizada por RRI, las personas recurso son los habitantes de los pueblos de acogida. No obstante, a veces estos procesos de instalación se han realizado sin concierto ni preparación suficientes de la población local, provocando reacciones de rechazo, sobre todo cuando las familias recién instaladas cuentan entre sus miembros con jóvenes “problemáticos” (delincuencia, droga, etc.).*

### **¿Cómo participan en la realización de la acción?**

Existen varios grados de participación de las personas y/o instituciones recurso en la realización de la acción:

- > Puede adoptar la forma de un compromiso informal y voluntario.

*En la cooperativa social del Valle di Non en Italia, el compromiso de las familias recurso se basa en el voluntariado, formalizado después mediante acciones concretas, en función de las necesidades.*

- > A veces, se exige un compromiso más formal, incluso voluntario, donde esté claramente establecido el marco general de participación en la acción.

*La tutoría de los agricultores del Loira requiere un compromiso formal de los tutores de respetar un cierto número de prácticas bien definidas: tiempo y formas de acompañamiento, relaciones con la asociación, etc.*

- > Las personas y/o instituciones recurso pueden llevar el compromiso hasta la participación en la cooperación local creada para la acción, la adhesión a la asociación responsable o la integración en el grupo de los iniciadores de la acción.

*La asociación CILDEA y la cooperativa social del Valle di Non han registrado múltiples casos de este tipo.*

### **d) Los suministradores**

## **de recursos financieros**

Las acciones de lucha contra la exclusión social difícilmente pueden prosperar sin una financiación específica. Pese a la utilización constante de recursos con un bajo coste (voluntariado, medios disponibles a escala local, etc.), existen gastos de funcionamiento que resulta casi imposible financiar con los fondos propios de una asociación. A menos que el iniciador sea una institución pública que disponga ya de un presupuesto específico, como en el caso del banco del tiempo de Sant'Archangelo di Romagna.

### **¿Quiénes son?**

Las acciones de lucha contra la exclusión social pueden encontrar fuentes de financiación diversas: públicas o privadas, o dependientes de una instancia local, regional, nacional o europea.

En el ámbito público local, los municipios son los más solicitados. Pero también otras entidades territoriales (Consejos generales franceses, Consejos de condado británicos, Länder alemanes, etc.) pueden serlo. En el ámbito nacional, los servicios públicos especializados del Estado son una fuente de financiación potencial.

*Desde 1990, la acción acometida por CILDEA está financiada por el Consejo general del Loira y por la Dirección departamental del trabajo y del empleo. Habida cuenta de los buenos resultados obtenidos en algunos cantones, esta financiación se ha hecho extensiva a todos los sectores rurales del departamento, con lo que han sacado provecho de la misma cerca de 100 agricultores beneficiarios del ingreso mínimo de inserción, o sea dos tercios de todos los que hay en el departamento.*

Algunas empresas privadas también acceden a financiar acciones de lucha contra la exclusión social.

*Para lanzar su empresa de inserción en la construcción, el grupo LEADER Centre-Ouest Bretagne solicitó y obtuvo el apoyo financiero de las grandes empresas industriales de la región relacionadas con el sector (cemento, electricidad, etc.).*

Por último, no se debe olvidar que la movilización de fondos locales, públicos o privados, puede facilitar el acceso a la financiación europea, sobre todo en el marco del FSE.

### ***¿Cómo fomentar la confianza y garantizar la continuidad de la financiación?***

Las relaciones con las instituciones que financian las acciones suelen ser problemáticas, pues sus expectativas no se corresponden necesariamente con la realidad del trabajo de inserción. Suelen tener tendencia a exigir resultados visibles y cuantificables a corto plazo, mientras que en la inserción el elemento esencial es construir un vínculo social, no perceptible inmediatamente y que requiere un trabajo de larga duración.

*La asociación CILDEA se vio expuesta a un problema de estas características: el Consejo General, financiador de la acción, subestimando la importancia del trabajo de reconstrucción del vínculo social, pretendía evaluar los resultados según el número de agricultores dados de baja de las listas de beneficiarios del ingreso mínimo de inserción, llegando incluso, en algunos casos, a poner en tela de juicio la tutoría. El problema pudo superarse en parte mediante el contacto directo de los responsables de la administración correspondiente con algunos de los agricultores bajo tutela y mediante la redacción sistemática de fichas individuales que presentan la evolución de cada caso. Además, los responsables de la administración han sido invitados sistemáticamente a reuniones de comparación y balance colectivo organizadas con los beneficiarios y los tutores, lo que les ha servido para comprender el método y aceptar el principio de una acción a largo plazo.*

## **3.4 Los instrumentos**

¿Cómo se establece el vínculo entre beneficiarios y personas/instituciones recurso, o dicho de otro modo entre las necesidades de ayuda y de oferta potencial? El recurso a ciertos instrumentos específicos, presente en todos los ejemplos seleccionados, sirve para franquear los obstáculos de carácter social, cultural, institucional o simplemente material que puedan presentarse.

Estos instrumentos son de varios tipos: conceptuales, de interfaz, institucionales, contractuales o legislativos.

### **a) Los instrumentos conceptuales**

Cuando se trata de promover una idea nueva o un cambio en las prácticas colectivas, puede ser de utilidad recurrir a un concepto nuevo. El trabajo de definición tiene un valor pedagógico: es un medio para construir una referencia común a los diferentes agentes, que les permite tomar posición y comprometerse.

*Para propiciar el compromiso directo de las familias en*

*la ayuda a los discapacitados, la cooperativa social del Valle di Non lanzó el concepto de desarrollo comunitario: éste ha jugado el papel de catalizador dentro de la cooperativa, y también en las relaciones de ésta con los demás agentes del territorio.*

### **b) Los instrumentos de conexión**

Cuando las necesidades y recursos son numerosos, diversos y dispersos, y requieren una puesta en contacto rápida y flexible, se hace necesario recurrir a un instrumento de conexión: banco de datos, sistema de tratamiento de datos, sistema de contabilidad de los intercambios, etc.

*El banco del tiempo de Sant'Arcangelo di Romagna ofrece un ejemplo de contabilidad de los intercambios de servicios. En este banco, la unidad de medida es el tiempo.*

*El sistema de transportes alternativos de Angus reposa sobre un sistema de tratamiento de datos que relaciona la demanda con la oferta de transporte.*

### **c) Los instrumentos institucionales**

Los instrumentos institucionales resultan especialmente útiles cuando los recursos que se deben movilizar y poner en común para la acción están diversificados, ya que permiten formalizar las relaciones y compromisos entre agentes e instituciones.

*La ejecución de la acción del grupo Centre-Ouest Bretagne requirió la creación de dos estructuras: la propia empresa de inserción y una agencia inmobiliaria; ésta última adquiere posesión de las casas en ruinas compradas por el municipio, con el que firma un contrato de arrendamiento de 34 años, financia las obras de rehabilitación y administra los alojamientos renovados en el mercado de viviendas de alquiler sociales durante la duración del contrato. Cada una de estas dos estructuras se constituyó con el apoyo de los interlocutores del sector correspondiente: la empresa de inserción con el apoyo de la Confederación de artesanos y de pequeñas empresas de la construcción y determinadas empresas industriales, y la agencia inmobiliaria con el apoyo de los bancos y la empresa de alquileres a bajo precio.*

### **d) Los instrumentos contractuales**

La formalización de los compromisos, mediante contratos o acuerdos, contribuye a la claridad y a la publicidad de los vínculos establecidos.

*La tutoría de los agricultores con dificultades instituida en el Loira es objeto de un contrato de compromiso, cuyo contenido se discute colectivamente y de manera regular.*

### e) Los instrumentos legislativos

A veces es necesario un cambio de legislación para poder establecer un vínculo entre beneficiarios y personas/instituciones recurso. Este cambio puede ser el origen de la acción o, al contrario, haber sido motivado por la misma.

*La iniciativa tomada en Utajärvi Oulu nació de una decisión del gobierno finlandés de experimentar un sistema bautizado "VARPU", que autorizaba el cuidado a domicilio de las personas mayores, como es el caso desde hace largo tiempo para los niños.*

*La legislación italiana sobre las cooperativas sociales es fruto de diez años de experiencias realizadas sobre el terreno por estas cooperativas. Les ha servido para encontrar una nueva dimensión.*

### 3.5 Consecuencias de las acciones a medida y perspectivas

Además de satisfacer su objetivo primario de mejorar las condiciones de vida del grupo destinatario, estas acciones contribuyen a reforzar la cohesión social del territorio a varios niveles.

- > Recrean un vínculo social entre las víctimas de la exclusión y los agentes del territorio.

*La opción del desarrollo comunitario adoptada en el Valle di Non sirvió para que se establecieran vínculos de proximidad entre los discapacitados y algunas familias exteriores. Hasta ese momento, los primeros tan sólo habían tenido vínculos con sus propias familias, y la fuerte presión a que estaban sometidas éstas creaba tensiones que aumentaban todavía más la marginación de los discapacitados. El reparto de la carga con otras familias contribuyó a mejorar las relaciones dentro de las familias de origen.*

*En el Loira, gracias al sistema de tutoría se creó un vínculo social entre agricultores beneficiarios del RMI y agricultores bien integrados, algo que hubiera sido impensable al principio.*

- > De modo más general, crean relaciones sociales de solidaridad y de proximidad dentro del territorio.  
*El banco del tiempo, como de hecho cualquier forma de gestión local de los recursos (SEL/Sistemas de intercambio locales, etc.), genera vínculos de solidaridad entre personas que viven en un mismo lugar, que a menudo no tenían ninguna relación.*  
*En el caso finlandés, se crearon vínculos entre las personas mayores y los niños.*

- > Hacen que surja en los individuos y en las empresas e instituciones locales, el deseo de trabajar en la reinserción de las personas con dificultades que viven en el territorio.

*En el Centro Oeste de Bretaña, la acción de reinserción de los desempleados ha despertado el interés de los pequeños artesanos locales por la formación profesional de los parados y por salir de una estricta lógica económica.*

*En el condado de Angus en Escocia, la puesta en marcha de transportes alternativos ha roto barreras, implantando prácticas impensables hasta ese momento: el cartero, el lechero, los comerciantes ambulantes han empezado a ofrecer plazas en su vehículo, los transportes escolares se han abierto a los adultos, etc.*

- > Contribuyen a la creación de estructuras de cooperación que podrían enmarcarse en una lucha contra la exclusión social a largo plazo.

*La iniciativa tomada en Angus ha hecho posible la creación de una asociación que agrupa a representantes de organizaciones de voluntarios, los consejos municipales, las empresas de autobuses y de taxis, y grupos a quienes afecta la cuestión de los transportes colectivos.*

- > De modo más general, introducen enfoques y prácticas nuevas, en ruptura con las prácticas tradicionales.  
*En el Centro Oeste de Bretaña, la acción para la reinserción ha facilitado la ruptura con las "lógicas de ventanilla" en beneficio de una "lógica de proyecto", sobre todo en las administraciones encargadas de la lucha contra la exclusión social.*

- > La combinación de estas diferentes repercusiones crea un efecto multiplicador que permite plantearse la transferencia de la acción y su generalización a otros grupos, actividades o sectores.

*La experiencia de la tutoría llevada a cabo en el Loira con agricultores en dificultad se ha ampliado a otros grupos sociales receptores del ingreso mínimo de inserción, procedentes de otros sectores.*

*La experiencia bretona de empresa de inserción para la recuperación de las casas abandonadas y del patrimonio arquitectónico se ha ampliado al ámbito de las "obras verdes" de restauración ambiental. Un proyecto idéntico se va a lanzar también en el sur de Francia (Hérault, Languedoc-Rosellón) por iniciativa de la acción bretona.*



*En Irlanda, la iniciativa de RRI ha sido adoptada por asociaciones similares, creadas a escala local, en el medio rural, lo que permite acciones más concertadas con la población local.*

*La acción realizada en Utajärvi Oulu, Finlandia, ha jugado un papel piloto y actualmente se prevé su transferencia a otras regiones del país.*

- > Por último, estas acciones pueden tener repercusiones económicas significativas en el territorio.

*En el Centro Oeste de Bretaña, la empresa de inserción ha hecho posible, además del regreso al trabajo de desempleados de larga duración, la rehabilitación de las casas y del patrimonio local. En los tres primeros años del proyecto, fueron recibidas 164 personas con dificultades, se realizaron 30 operaciones de restauración de pequeño patrimonio y se crearon 30 alojamientos de alquiler.*

### **3.6 Conclusión**

Estas acciones a medida a escala local abren perspectivas nuevas, que pueden consolidarse después en un enfoque territorial más amplio. No obstante, se necesitan ciertas condiciones para ello, que tan sólo se pueden obtener progresivamente mediante una ampliación de la acción.

*La asociación CILDEA tiene por objetivo pasar de un enfoque paliativo a un enfoque preventivo, lo que supone la constitución de una cooperación más sólida a escala del territorio, con el fin de que las preocupaciones de la asociación sean más ampliamente compartidas. Actualmente está teniendo lugar este proceso.*

No obstante, la evolución hacia un enfoque territorial de la lucha contra la exclusión social todavía debe superar numerosas dificultades. ¿En qué condiciones es posible esta evolución? ¿Cómo conseguir que la lucha contra la exclusión social se convierta en una práctica corriente e integrada en los enfoques territoriales? Éstas son las cuestiones que se abordan en el capítulo IV.

## **Capítulo IV**

# **Consolidar la lucha contra la exclusión social incluyéndola en un enfoque territorial**



# Consolidar la lucha contra la exclusión social incluyéndola en un enfoque territorial

**¿Cómo pasar de una acción orientada a un grupo social preciso a un enfoque territorial de la lucha contra la exclusión social? ¿En qué condiciones es posible y cuáles son los retos de semejante estrategia? Entramos aquí en un terreno prácticamente virgen, donde todo está aún por construir. No obstante, existen logros, en los que nos podemos apoyar para abrir pistas de reflexión, sacar las primeras enseñanzas y elaborar hipótesis sobre lo que puede ser un enfoque territorial de la lucha contra la exclusión.**

En este capítulo se abordan tres cuestiones:

- > ¿En qué aspectos es importante integrar la lucha contra la exclusión social en un enfoque territorial y cuáles son los retos de semejante estrategia?
- > Para la ejecución de este enfoque, ¿cuáles son los logros de las experiencias anteriores y las cuestiones que quedan pendientes?
- > ¿Cómo puede contribuir el método LEADER a este enfoque? ¿Cuáles son los límites y los complementos necesarios?

## **4.1 Los retos del enfoque territorial: de la lucha contra la exclusión a la cohesión social**

El conocimiento del contexto general (capítulo I) y el posterior análisis de las necesidades y de las estrategias posibles en el medio rural (capítulo II) ponen de manifiesto la importancia de una lucha contra la exclusión social que supere el marco de acciones concretas y realizadas por servicios especializados, y que se incorpore a un enfoque general del desarrollo rural. Las políticas sociales puestas en práctica estos treinta últimos años, que fueron concebidas para responder a las necesidades específicas de algunos estratos de la población, resultan insuficientes ahora que la lucha contra la exclusión social se ha convertido en un reto para la revitalización y el desarrollo de las zonas rurales.

Las acciones innovadoras que emergen desde hace unos diez años abren el camino de alguna manera, ya que se desmarcan de los enfoques tradicionales basados en la asistencia y suelen obedecer a una concepción más amplia del desarrollo rural territorial. Aportan algunas enseñanzas sobre las condiciones de un enfoque territorial de la lucha contra la exclusión social:

- > la lucha contra la exclusión social no se debe concebir como tal, sino como **elemento de un todo**, que adquiere la forma de una estrategia de desarrollo territorial;
- > debe surgir una consciencia colectiva para que la lucha contra la exclusión social ya no incumba solamente a unos cuantos individuos, instituciones sensibilizadas o servicios especializados, sino que sea una **práctica normal y compartida**, que encuentre un lugar en las preocupaciones de todos los agentes del territorio (entidades locales, empresas, agricultores, asociaciones, individuos).

En un contexto de polarización social convendría que, cada vez que se pone en marcha una acción de desarrollo a nivel del territorio, se incluyan también en los objetivos un cierto reequilibrio de las posibilidades de acceso a las oportunidades y la consolidación de los vínculos sociales.

De hecho, algunos sostienen que el enfoque territorial supone abandonar la idea de lucha contra la exclusión en beneficio de la idea de “inclusión/cohesión social”<sup>25</sup>, que, por un lado, rompe con las prácticas de clasificación de los individuos y opta por las capacidades colectivas de valorización de todos los recursos humanos y las competencias presentes en el territorio, y por otro lado, supone una movilización compartida en torno a estrategias en las que todo el mundo tiene cabida y que valorizan las especificidades y las diferencias. En efecto, en esta perspectiva, las diferencias étnicas, de sexo, edad, formación, carácter, etc. ya no son fuente de exclusión sino de enriquecimiento.

---

[25] Henderson, *op. cit.*, pp.8-9.

Mientras que la lucha contra la exclusión social aparece como una práctica adicional y correctiva necesaria a causa de una administración deficiente, la inclusión social se concibe como una práctica cotidiana y compartida, presente en cada iniciativa, y que desempeña así un papel de prevención de la exclusión social.

Al incluirse en la perspectiva de la inclusión social, el enfoque territorial local adquiere otra dimensión:

- > gana en eficacia en la utilización y la valorización de los recursos financieros puestos a disposición para el trabajo de inserción, gracias fundamentalmente a las formas de prevención que puede promover, cuyo coste financiero, humano y social es muy inferior al de las acciones paliativas;
- > garantiza a largo plazo la continuidad y la pertinencia de los mecanismos de reinserción y la cohesión social, participando de una concepción ampliada del desarrollo socialmente sostenible.

## **4.2 Logros que pueden servir para la elaboración de un enfoque territorial de la inclusión**

Las experiencias realizadas a escala local en materia de lucha contra la exclusión social han dejado una serie de logros y han abierto pistas de reflexión para la elaboración de un enfoque territorial. El análisis propuesto en el capítulo anterior sobre la base de algunos ejemplos de intervención nos permite sacar ciertas enseñanzas, que se podrán completar o profundizar con estudios ulteriores.

### **a) El impulso de la cooperación**

La primera de estas enseñanzas se refiere al papel clave de la cooperación local.

Las prácticas de cooperación son una necesidad en la lucha contra la exclusión social. Sirven para acercar a los agentes que están dispuestos a entregarse a fondo, para crear conexiones entre necesidades y recursos, para hacer que participen los beneficiarios en la acción, abrir perspectivas de ampliación a otros grupos sociales, otras formas de intervención, etc.

Con la cooperación local se puede efectuar un trabajo de concierto sobre el reparto y el destino de los fondos, lo que hace posible fundamentalmente una mejor ponderación de las características del territorio.

Las prácticas de cooperación tienen un valor pedagógico: permiten construir un sistema de referencias que

tiene en cuenta toda la complejidad del problema. Concretamente, la cooperación adquiere pleno sentido cuando está garantizada la participación:

- > de las asociaciones que, por su experiencia en la lucha contra la exclusión, tienen conocimientos concretos de las situaciones y una percepción de la complejidad del problema;
- > de las administraciones públicas que gestionan las ayudas a las personas con dificultades y pueden facilitar una información más sistematizada y concebir medidas de apoyo adaptadas a escala local, regional y nacional;
- > de los responsables municipales, cuya función, como representantes elegidos localmente, es trabajar para el bienestar de todos los ciudadanos del municipio;
- > y, sobre todo, de los beneficiarios: poder comparar los objetivos y los métodos desde el punto de vista de los beneficiarios cumple la función de “salvaguardia”. Es una fuente de exigencia y de cuestionamiento permanente y, por tanto, de pertinencia y calidad de las intervenciones. Esta participación de los excluidos juega un papel clave en su reinserción: al pasar de la condición de asistidos a la de asociados contribuyendo en pie de igualdad a la definición de objetivos comunes, encuentran elementos para relacionar su situación con un contexto social, económico, cultural y político, y de esta manera consiguen liberarse de su sentimiento de culpa.

Las acciones analizadas en el capítulo III muestran claramente la importancia de una reflexión sobre su necesaria integración dentro de una cooperación que trabaje de modo más general sobre el desarrollo local. Se perfilan cuestiones esenciales para el futuro del enfoque territorial: ¿cómo conseguir que las acciones destinadas a permitir la inclusión social se conviertan en un eje esencial de toda estrategia de intervención? ¿cómo lograr que la búsqueda de la competitividad económica sea compatible con la búsqueda sistemática de la inclusión/cohesión social?

### **b) “Dejar tiempo al tiempo”**

La segunda enseñanza es que la ejecución de un enfoque territorial local requiere tiempo. En efecto, la principal dificultad es compartir los valores de cohesión social y de solidaridad que la sociedad moderna deja ampliamente de lado en beneficio de la competitividad, valor omnipresente en el mundo de la educación, la investigación o la política.

Por tanto, el largo plazo es indispensable para la ejecución de este enfoque. Las acciones contra la exclusión que responden a una lógica de corto plazo suelen dejar las diferencias sociales tradicionales tal cual están y no prevén ningún cambio radical, como pueda ser la implantación de una forma de representación de las poblaciones excluidas.

*El sistema de tutoría implantado por la asociación CIL - DEA es el resultado de veinte años de militancia y de acciones colectivas, bajo el impulso principalmente de los comités de empresa de algunas grandes sociedades de la región lionesa que, a finales de los años 60, comenzaron a organizar acciones de solidaridad con los agricultores de la región. Una prueba de la importancia de esta larga tradición militante es que las tentativas de transferencia del método de tutoría a otras regiones francesas hasta ahora siempre han resultado en fracaso. Efectivamente, en los sitios donde los valores y prácticas de solidaridad todavía no forman parte de las referencias culturales comunes, resulta muy difícil encontrar agricultores experimentados que estén dispuestos a convertirse en tutores.*

*Las cooperativas sociales italianas también han heredado veinte años de historia militante, lo que explica que hoy en día constituyan una referencia social y política en Europa.*

A veces, sin embargo, puede suceder que un acontecimiento que afecte al individuo o a un territorio en sus valores profundos lo transforme radicalmente. Algunos elementos (medios de comunicación, decisiones políticas) también pueden jugar un papel acelerador en la toma de conciencia de la necesidad del cambio. Por ejemplo, la introducción de la ley marco contra la exclusión social en Francia ha contribuido a que se tome conciencia de la magnitud del problema.

### **c) Entablar un vínculo con las políticas regionales, nacionales y europeas**

No cabe ninguna duda de que es, en primer lugar, a escala local donde se puede iniciar un proceso de consenso social: en este ámbito se puede captar la realidad de la exclusión en su complejidad y se puede realizar el necesario trabajo de identificación, implicación y movilización de todos los recursos humanos en torno a objetivos comunes. Sin embargo, no se debe anclar uno ahí, ni mucho menos. Es importante entablar un vínculo con otras iniciativas tomadas a otros niveles: las iniciativas regionales, nacionales o europeas, que sirven de complemento o acelerador de los procesos locales autóctonos y pueden facilitar la inserción social.

Los enfoques relativamente normalizados, decididos por los gobiernos nacionales o regionales (ayudas públicas a los desempleados, a las familias con dificultades, a los discapacitados, las políticas sociales, de formación, etc.), también juegan por tanto un papel fundamental. Pero sus repercusiones dependerán en gran parte de su estructuración con enfoques territoriales que puedan relevarlos sobre el terreno.

Un cierto número de administraciones ha entendido la necesidad de esta estructuración.

*En Portugal, la atribución del ingreso mínimo garantizado, instituido en 1997, es responsabilidad de los centros de seguridad social, pero en colaboración con otros interlocutores - municipios, asociaciones - que tienen una práctica local de lucha contra la exclusión. Para este fin se han creado "Comisiones locales de acompañamiento" (CLA) en cada una de las áreas de intervención de los centros. Ayudan a identificar los beneficiarios potenciales y dan su opinión sobre la atribución o la supresión del ingreso mínimo garantizado a las familias y sobre las medidas de acompañamiento necesarias. Todo ello confiere a esta medida mucho más efecto que si se hubiera aplicado ateniéndose a modalidades puramente administrativas.*

Señalemos, no obstante, que el nivel de preparación de los agentes locales es esencial para el éxito de estas nuevas formas de intervención del Estado.

*Una auditoría efectuada recientemente ha revelado que sólo tres del total de las CLA constituidas en Portugal funcionan de manera satisfactoria.*

Esta preparación exige la aplicación de medidas destinadas a fomentar la realización de proyectos locales.

Las iniciativas comunitarias orientadas hacia la lucha contra la exclusión de algunos grupos específicos han jugado un gran papel en este sentido. Los programas europeos NOW (destinado a las mujeres), YOUTHSTART (destinado a los jóvenes) y HORIZON (destinado a los discapacitados) han posibilitado el nacimiento de cooperaciones destinadas a aplicarlos. Con frecuencia, los propios grupos LEADER han tomado este tipo de iniciativas en el marco de sus acciones.

*El grupo LEADER de la isla de La Palma (Canarias, España) ha organizado su estrategia de intervención territorial estructurando su programa LEADER II con los programas NOW y HORIZON. Ello le ha permitido introducir en el trabajo de revitalización de las zonas rurales de la isla una dimensión social, indispensable para que permanezcan en el lugar las familias más desfavorecidas y para que participen activamente en las acciones colectivas.*

Algunos de los programas nacionales contribuyen igualmente de manera decisiva a que surjan enfoques locales de la lucha contra la exclusión social.

*El programa INTEGRAR, elaborado dentro del “Marco comunitario de apoyo” en Portugal, propicia un enfoque territorial de lucha contra la exclusión social, contribuyendo al nacimiento, en torno a estos objetivos, de numerosos grupos locales y a una proliferación de proyectos en todas las zonas del país, tanto en el medio rural como en el medio urbano.*

La tercera enseñanza de las acciones ya iniciadas es, por consiguiente, que un enfoque territorial tiene que poder coordinar las intervenciones concebidas a escala local con los programas de ayuda propuestos a escala regional, nacional o europea.

### **4.3 Potencialidades y límites del método LEADER**

¿Qué respuesta se puede dar a las cuestiones relativas al enfoque territorial de la inserción social que han quedado pendientes? ¿Qué respuestas ha aportado el programa LEADER, concebido deliberadamente para promover el enfoque territorial, y qué respuestas puede aportar todavía? Por último, ¿cuáles son, en materia de exclusión, las cuestiones a las que se han enfrentado los grupos LEADER? Éstas son las preguntas a las que vamos a tratar de responder ahora.

La animación organizada por los grupos LEADER ha surgido como un potente instrumento de identificación y de valorización de los recursos y las competencias marginadas, pero también de comprensión de las características de la exclusión en el medio rural. Asimismo, ha permitido crear puentes entre personas, recursos e instituciones.

Los ámbitos en los que LEADER ha aportado elementos de respuesta son principalmente:

- > la composición y la evolución de la cooperación del grupo de acción local;
- > los criterios y métodos de selección de proyectos;
- > el concierto con las administraciones sobre la utilización de los fondos públicos – incluidos los subsidios de desempleo- en el territorio.

#### **a) La composición y la evolución de la cooperación del grupo de acción local**

¿Cómo pueden servir de modelo las formas de cooperación local instauradas por LEADER en el marco de un enfoque asociativo de la inclusión social?

La composición de las cooperaciones LEADER depende de la utilidad que las fuerzas sociales o políticas –que son la expresión de los intereses económicos presentes en el territorio- encuentren en asociarse para elaborar un proyecto común. Esta estructura, fundamental en toda intervención LEADER, ha hecho surgir una forma de concierto entre representantes de intereses locales y entre el sector público y el privado, sobre todo en aquellos casos en que se ha preservado el carácter mixto de la cooperación.

La experiencia de LEADER I y de LEADER II revela sin embargo que, con el tiempo, estas estructuras tienen tendencia a inmovilizarse, rechazando toda ampliación, sobre todo a los representantes de grupos sociales más débiles.

No obstante, existen excepciones, que demuestran que el camino permanece abierto. En Irlanda, el grupo Cavan-Monaghan ha propuesto a los agentes colectivos que había hecho surgir su estrategia de animación (asociaciones de voluntarios, organizaciones de ayuda mutua, de acción social, cultural, etc.) que pasaran a integrar la cooperación LEADER. Otros grupos LEADER han optado por fomentar la participación en la vida local en otros lugares de reflexión colectiva donde los excluidos o representantes tengan su lugar.

Por tanto, vale la pena llevar a cabo una reflexión más profunda para que las cooperaciones LEADER evolucionen hacia una mayor asunción de la exigencia de cohesión social que proporcionan las acciones que reciben ayuda. Lo esencial del problema es saber cómo dar la palabra a los excluidos dentro de las cooperaciones territoriales, sobre todo mientras no se decida la expresión de los grupos sociales desfavorecidos.

Las cooperaciones LEADER podrían por tanto propiciar el aprendizaje de la participación, del debate democrático y de la construcción de una palabra colectiva, creando las condiciones necesarias para la constitución de representaciones donde las capas sociales más desfavorecidas ocupen un lugar. Cuando no existen lugares donde los grupos de población más débiles puedan comunicar sus penurias, las medidas adoptadas y las acciones acometidas corren el peligro de no desembocar en ningún cambio sustancial.

El “enfoque territorial asociativo” es por tanto la fórmula que permitiría vaciar los guetos, abriendo el debate a todos los medios sociales y a todos los intereses locales, favoreciendo al mismo tiempo un conocimiento mutuo<sup>26</sup>.

[26] Para profundizar en estas cuestiones, véase: Amouroux op.cit.

## **b) Los criterios de selección de los proyectos y de atribución de las ayudas**

Los grupos LEADER han puesto a punto una serie de técnicas cuyo fin es fomentar la elaboración de proyectos y seleccionarlos en función de los ejes estratégicos elegidos en el plan de acción local<sup>[27]</sup>. Cuando la composición de la cooperación se prestaba a ello, los grupos han creado métodos para garantizar un cierto equilibrio en el acceso a las oportunidades por parte de las poblaciones del territorio.

No obstante, subsiste una dificultad: las poblaciones, empresas o asociaciones bien integradas son, evidentemente, más aptas para elaborar proyectos fructíferos. Sin olvidar que algunos planes de acción local no han previsto ejes de intervención destinados explícitamente a favorecer la cohesión social.

Se impone por tanto un trabajo de reflexión en dos direcciones:

- 1) ¿A qué formas de mediación se debe recurrir para que las poblaciones más frágiles o los habitantes de las zonas más desfavorecidas tengan también los medios de elaborar proyectos fructíferos? ¿Qué forma de animación y qué trabajo de identificación se debe respaldar a través de intermediarios locales para asegurar la prosperidad de los proyectos procedentes de personas o grupos con dificultades?
- 2) ¿Cuáles son los ejes estratégicos que se deben prever en una estrategia de desarrollo para garantizar sus efectos desde el punto de vista de la agregación social y, por tanto, de la mejora equilibrada de la calidad de vida?

De entrada se imponen algunas respuestas:

- > ayudar a las personas y a las entidades a poner en funcionamiento servicios de proximidad, para que se creen nuevas actividades solidarias, y también lugares de encuentro y de manifestación de la ciudadanía;
- > fomentar que las empresas y estructuras diversas “mutualicen” los empleos o, dicho de otro modo, gestionen colectivamente los recursos humanos para paliar la imposibilidad de ofrecer un salario a ciertos cargos a tiempo completo (un gestor, por ejemplo, puede trabajar paralelamente para varias empresas);
- > crear formas de ayuda al crédito de proximidad y a la inversión solidaria (fondos de garantía, préstamos sin interés, inversiones éticas, etc.);

- > fomentar los intercambios no monetarios y las redes de solidaridad (polos de economía alternativa, banco del tiempo, etc.);
- > ayudar a los colegios a tomar iniciativas que integren los conocimientos del territorio en la enseñanza.

## **c) El concierto con las administraciones sobre la utilización de los fondos públicos en el territorio**

No se podría concluir este examen de las enseñanzas de la estrategia territorial puesta en marcha por LEADER sin mencionar el concierto con las instituciones públicas presentes en el territorio.

Para ello se debe recurrir a tres métodos:

- > favorecer, en el marco de una estrategia de desarrollo y de cohesión social y territorial, la intervención de estas administraciones en los proyectos seleccionados. Puede tratarse de la recalificación de los desempleados de larga duración, de la puesta en funcionamiento de servicios móviles o de servicios de acompañamiento destinados a la estabilidad de las poblaciones, etc.
- > fomentar la firma de acuerdos entre asociaciones locales y administraciones para personalizar los servicios destinados al público con dificultades;
- > hacer que las administraciones participen en debates sobre la utilización de los fondos públicos en el territorio, para que las respuestas institucionales se relacionen con los recursos y las respuestas de los agentes locales.

---

[27] Véase “La selección de proyectos”, Cuaderno de innovación del Observatorio LEADER, Bruselas, 1998.





# Conclusión



# Conclusión

La Unión Europea ve nacer una paradoja tanto en los territorios rurales como en las zonas urbanas: ahora que los países que la componen son más ricos que nunca, y que la “competencia” y la “productividad” están más valorados que nunca, la demanda de protección social aumenta aún más rápidamente que en el pasado. Esto se produce en un momento en que la mayoría de los Estados miembros deciden consolidar sus finanzas limitando los gastos públicos. Como consecuencia, el nivel de dependencia de la población con respecto a los sistemas de protección social es probablemente mayor que nunca desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

Esta paradoja se explica por un conjunto de factores demográficos, sociales y económicos que ejercen una presión combinada sobre los sistemas de protección social: el envejecimiento de la población en general (sumado a una concentración de las personas de la tercera edad en determinados territorios rurales) y la práctica de la jubilación anticipada se agregan al aumento del desempleo en número y en duración (desde 1982, el índice de desempleo ha estado siempre por encima del 8% en la Unión Europea). Los sistemas de seguro de desempleo se habían concebido para garantizar tan sólo momentáneamente un ingreso a los parados y, sin embargo, más de la mitad de los desempleados de la Unión ha tenido que recurrir a alguna forma de asistencia<sup>28</sup> en los últimos diez años.

Por otra parte, además de los problemas derivados de la estructura y la magnitud del sistema de protección, la exclusión social presenta características particulares en las zonas rurales debido a su aislamiento, su dis-

persión demográfica y su reestructuración. La pérdida de confianza en los valores tradicionales, la precariedad y la penuria de alojamientos, la falta de perspectivas en la zona donde se vive, etc. tienen consecuencias incalculables en los vínculos sociales y, por consiguiente, en la cohesión social de los territorios rurales. Un problema de estas dimensiones no se puede solucionar mediante intervenciones que se orientan al individuo, el cual, además, está considerado como “excluido” o “asistido”. Por lo tanto, cada vez resulta más necesario en el ámbito local buscar soluciones nuevas y adaptadas.

No obstante, para reforzar la capacidad de intervención local, se imponen reformas, que favorezcan sobre todo el concierto y la búsqueda de coherencia entre los distintos marcos institucionales a través de la cooperación. También queda trabajo por hacer en lo que se refiere a los datos estadísticos, para posibilitar una lectura diferenciada del fenómeno, según se trate del medio rural o del medio urbano. Asimismo, todavía está por afinar el análisis de las tendencias de exclusión y de cohesión en función de las transformaciones en curso en los territorios rurales.

Este informe no ha hecho sino abrir algunas pistas de reflexión. Muchas cuestiones quedan pendientes, sobre todo en lo que se refiere a la asunción de los problemas de la exclusión en las estrategias territoriales de desarrollo rural. Si hace que la mejora de la calidad de vida sea uno de sus ejes de intervención prioritarios, la nueva Iniciativa comunitaria LEADER+ podría aportar respuestas nuevas y permitir que se elaboren métodos de intervención piloto en el ámbito de la lucha contra la exclusión en el medio rural.

---

[28] Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, *Protección social en Europa*, 1997, p.13.

**Leader II** est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).*

*The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.*

**Information**

Observatoire européen LEADER  
LEADER European Observatory  
AEIDL  
Chaussée St-Pierre 260  
B-1040 Bruxelles  
Tél +32 2 736 49 60  
Fax +32 2 736 04 34  
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne  
Financed by the European Commission

