

# **UN PASO MÁS HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

**GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO,  
POLÍTICAS Y PRÁCTICAS PARA LA  
INCLUSIÓN SOCIAL**

**Instituto de Gobierno y Políticas Públicas  
Universidad Autónoma Barcelona**

**MADRID, 2003**

DIRECCIÓN:

Joan Subirats  
Ricard Gomà

COORDINACIÓN:

Laura Giménez

EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN

*Banco de buenas prácticas*

coordinación: Maria Giménez

equipo de investigación:

Jaume badosa

Leonardo díaz

Sergi de Maya

Anna Obradors

*Agenda de políticas para la inclusión*

Jaume Badosa

*Mapa de conocimiento*

Gemma Jaumandreu

Anna Obradors

Natalia Rosetti

---

Joan Subirats

Dr. en C. Económicas. Cat. de C. Política UAB. Dir. del IGOP-UAB. Especialista en políticas públicas y en temas de gestión e innovación democrática. Colabora habitualmente en diversos medios de comunicación. Sus últimas publicaciones son: *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2003; *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid, 2002 (Premio de la Asociación Española de Ciencia Política al mejor libro de Ciencia Política, año 2002); *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona; *Educación y Gobierno Local*, Ariel-CEAC, 2001 (Premio Josep Pallach, Diputación de Barcelona, año 2000)

---

IGOP

*El Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)* es un centro especial de investigación adscrito a la Universidad Autónoma de Barcelona y formado por profesores/as e investigadores/as que provienen de distintas áreas de las ciencias sociales. El IGOP tiene por objetivo desarrollar proyectos de investigación universitaria básica y aplicada, así como ser un espacio de formación, debate e intercambio de conocimientos, articulando conocimiento y compromiso social. Las áreas estratégicas de investigación en las que principalmente se centra el IGOP son las *Políticas Sociales* (con especial relevancia del análisis de la exclusión social y las políticas para la inclusión), la *Participación ciudadana* y la *Administración y Gestión públicas*.

© De la edición: Plataforma de ONGs de Acción Social

Depósito Legal: M. 3.678-2004

Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A.  
28935 MÓSTOLES (Madrid)

Impreso en España - Printed in Spain

## PRESENTACIÓN

*Cuando la Plataforma de ONG de Acción Social presentó sus propuestas al I Plan para la Inclusión Social 2001-2003, teníamos conciencia de que se estaba abriendo un campo de oportunidad en la acción de las ONG a favor de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad. Una oportunidad que plantea un reto, promover la inclusión con un planteamiento multidimensional que prevenga los riesgos de exclusión y genere condiciones que eviten el tránsito de la vulnerabilidad a la exclusión y marginalización de personas, grupos y colectivos.*

*Este reto nos convocaba a activar las políticas para la inclusión, así como la participación en los procesos y proyectos de acción concreta. Desde la conciencia de que la responsabilidad pública en este campo es ineludible, como así fue asumido por las cumbres de la U.E de Lisboa y Niza en marzo y diciembre 2000. La cohesión social debe ser objetivo irrenunciable del modelo social europeo, y esto se constituyó en compromiso de los gobiernos europeos a través de los Planes para la Inclusión. Pero también se debe constituir en compromiso de participación y colaboración de la sociedad civil en su consecución.*

*El I Plan recogió nuestras propuestas al propio concepto de exclusión y a los factores a los que hacer frente para una acción estratégica para la inclusión social. Lo que marca una camino importante para desarrollos posteriores. A esto es a lo que hemos deseado contribuir desde esta Plataforma con la realización de este estudio que sigue la línea iniciada en aquella primera aportación, pero desea ir un poco más allá. Y ello en una doble vertiente. En el conocimiento de la exclusión social y en la propuesta de políticas para la inclusión social, por una parte. Y en la clarificación de la acción, por otra.*

*En la primera parte el estudio se centra en la elaboración de la matriz de exclusión, y en el análisis y concreción de los factores que la generan, para así poder conformar la matriz de políticas y de estrategias para hacerla frente. Y*

por ello nos parece que es un estudio importante para la propia acción del tejido social y de las entidades del sector social, pues este estudio presenta de forma sintética y accesible los conceptos que orientarán la acción de las ONG y las líneas de acción de las políticas para la inclusión social.

Desde ahí el estudio pasa a la segunda parte, que es la que prioritaria y ampliamente da sentido a este estudio: las «Buenas Prácticas». Equipados de herramientas de comprensión, este estudio aporta criterios y orientaciones para una acción rigurosa y adecuada que haga frente a la exclusión y promueva la inclusión social. Este es su esfuerzo fundamental y la razón prioritaria de su interés. Con esta finalidad se planteó y se impulsó su realización desde la Plataforma.

Es, pues, un estudio con claro sentido científico, pues pretende realizar una aportación desde el rigor del análisis. Pero es también un estudio con claro significado social, de compromiso con una acción que pueda ser reconocida como adecuada, rigurosa y eficaz para el fin que se propone: lograr una sociedad cohesionada donde los grupos vulnerables y excluidos alcancen la plena ciudadanía social.

Hoy las ONG de acción social nos sabemos urgidas por la necesidad de transparencia, de calidad en la gestión de los recursos que la sociedad nos confía. Pero sabemos también que estamos urgidos por la necesidad de una evaluación social. Y esta es una evaluación de calidad, de la calidad de su acción.

Esta urgencia lo es de todos los actores y agentes que se proponen contribuir a la inclusión social. Instituciones públicas, ONG, entidades sin fin de lucro, empresas, todos debemos contrastar la acción que realicemos con los criterios de calidad. Y en este campo, sin ser los únicos, sí podemos tener las ONG de acción social una palabra cualificada, no en vano constituye nuestra propia razón de ser. Pero lo hacemos de modo que pueda ser en diálogo con todos, aportación a todos, y exigencia para todos, ante lo cual las propias ONG deben abrir camino con su propio compromiso de acción de calidad, de realización de «Buenas Prácticas».

En este estudio se proponen cuáles son los criterios y se inicia un camino de «Banco de Buenas Prácticas». Pero es oportuno aclarar que no se debe tomar este análisis con lo que es un Banco; «las que están son», pero «no están todas las que son». El equipo investigador ha recogido y seleccionado una serie de prácticas en las que ha contrastado los criterios según los cuales una acción se puede calificar de buena, de calidad. Por ello, las acciones seleccionadas para este estudio no son sino un botón de muestra de la cantidad de buenas prácticas existentes. Tarea necesaria será, pues, constituir un «banco de

---

*Buenas Prácticas» que ponga en común los esfuerzos que se están realizando y sirvan de referencia para otros más.*

*Sólo me queda señalar lo que, por otra parte, es obvio. Ningún trabajo, éste tampoco, es fruto del azar sino del «trabajo compartido en equipo». Lo que representa una línea de trabajo de esta Plataforma. Por ello queremos agradecer, en primer lugar, el trabajo del equipo investigador del IGOP, dirigido por Joan Subirats. Y dado que no es su primera colaboración con esta Plataforma, debemos expresar nuestra gratitud por el bagaje que nos ha ido brindando con el que estamos mejor equipados para hacer frente al reto que la inclusión social nos plantea. También agradecer al grupo de entidades de esta Plataforma, que han realizado una excelente labor en los trabajos de seguimiento del estudio. Y por último, expresar también nuestro agradecimiento al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a la Dirección General de Acción Social, el Menor y la Familia, por el apoyo que nos han prestado en la culminación de este proyecto, que estamos seguros será de interés para todos los colectivos que trabajan en la promoción de la inclusión social.*

FERNANDO DEL ROSARIO ROMERO  
Presidente de la Plataforma  
de ONG de Acción Social

## INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

A los dos años de aprobación del Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIS) (mayo 2001), presentamos el trabajo que nos encargó hace algo más de un año la Plataforma de ONGs de Acción Social. El estudio ha sido realizado por el Instituto de Gobierno y de Políticas Públicas de la UAB sobre algunos de los aspectos centrales de la política de inclusión social en España. Concretamente un trabajo de análisis y propuestas sobre las herramientas conceptuales básicas sobre la exclusión social que permita poder abordar mejor las respuestas colectivas hacia ese problema de primera magnitud en España, y un marco de selección y evaluación para poder ir construyendo un «Banco de Buenas Prácticas» de inclusión social.

Como sabemos, la elaboración del PNAIS significó una gran oportunidad para dar un salto en la comprensión y en el tratamiento de la exclusión social en España. Las conclusiones de la cumbre de Lisboa (2000) de la Unión Europea, y la propuesta de aprobar planes nacionales de inclusión en cada país, siguiendo la metodología de la coordinación abierta, implicó que se concentraran notables esfuerzos por parte de los poderes públicos y por parte de la sociedad civil organizada en el tema. Es indudable el salto adelante que se produjo, al generarse un marco general en el que situar las nuevas dinámicas de desigualdad y de exclusión que se iban dando en el país. Dos años después, y en pleno proceso de puesta en práctica del II PNAIS, esta publicación es una buena oportunidad para contrastar los avances conceptuales que se han ido dando y, sobre todo, poner las bases de los que puede ser una importante herramienta con la que ir aprendiendo de las mejores experiencias de inclusión social que se van dando en el país desde la colaboración de diversos actores sociales e instituciones públicas.

Como demuestra el marco conceptual y teórico que aquí presentamos y la recolección y análisis de una importante base bibliográfica sobre el tema, va

creciendo la reflexión intelectual y el análisis de experiencias sobre el tema. Por otro lado, la realidad nos muestra (en las casi 40 experiencias recogidas en toda España) que el esfuerzo y la voluntad de respuesta siguen consolidándose y avanzando.

La propuesta que dió origen al trabajo de investigación pretendía examinar qué nivel de avance se había dado en la literatura y en la investigación sobre la exclusión; las posibilidades de ir avanzando en el análisis de una agenda de políticas públicas para la inclusión social; y la capacidad de generar un marco en el que ir construyendo el banco de buenas prácticas que el propio PNAIS y la Unión Europea propugnaban.

Lo que presentamos corrobora algunas de nuestras hipótesis. El nivel de conocimiento sobre la exclusión creemos que se sigue basando en estudios sectoriales y son aún pocos los trabajos explícitamente dirigidos a recoger la complejidad del tema de una manera transversal. A pesar de la falta de información sobre la que fundamentar la labor de investigación, lo cierto es que se sigue avanzando con notable calidad. Como ya hemos comentado, uno de los valores añadidos significativos de la investigación que aquí se presenta es la extensa base de datos sobre publicaciones disponibles en una muestra de los más significativos centros de estudio, investigación o documentación sobre la realidad social española.

Las experiencias de inclusión social recogidas, casi 40 (sobre un total de 70 analizadas), y la selección realizada sobre las seis más significativas considerando distintos criterios, nos ofrece una rica muestra de las potencialidades de esa línea de análisis centrada en el aprendizaje comparativo, ya que demuestra que es posible trabajar en lo concreto y de forma estratégica en muchos y distintos campos. Quisiéramos destacar el potencial del «Banco de Buenas Prácticas» cuya primera expresión aquí se presenta. Se ha construido una metodología de análisis para considerar que una experiencia merece ser recogida en el «Banco», basada en la consideración de los criterios de intervención en la inclusión. Por otro lado, se han analizado en profundidad seis de esas prácticas, ejemplificadoras de buenas prácticas en temáticas y territorios diversos. La perspectiva de generar, a partir de aquí, una web abierta en la que se vayan recogiendo y cribando experiencias de inclusión, con el protagonismo conjunto de diversos actores públicos o no, puede permitir ejemplificar y vivificar muchas de las perspectivas que, de no ser así, quedarían en algo demasiado abstracto que no permitiría el aprendizaje creativo. De alguna manera todo ello constituye un embrión de un posible Observatorio de la Inclusión Social en España.

Se trata pues, desde nuestro punto de vista, de un conjunto de trabajos que complementan la dinámica de seguimiento del PNAIS, desde la perspectiva de la Plataforma, y que pueden ir permitiendo avanzar al mismo tiempo en el co-

---

nocimiento teórico al respecto y a la acumulación de prácticas que permitan mejorar el trabajo concreto de los distintos actores sociales. Como Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, quiero expresar mi satisfacción por la culminación de esta nueva colaboración con la Plataforma de ONG's de Acción Social y la confianza en seguir colaborando en el futuro. No puedo tampoco dejar de manifestar mi personal felicitación al equipo de magníficos profesionales del IGOP que ha participado en esta investigación, y agradecer la colaboración de los técnicos y profesionales de la Plataforma, en especial de los que han formado la Comisión de Seguimiento del proyecto, y de aquellos otros, miembros de muchas ONGs que nos han facilitado la información necesaria para presentar el conjunto de Buenas Prácticas reseñadas. A todos ellos muchas gracias.

JOAN SUBIRATS  
Catedrático de Ciencia Política  
Director del IGOP-UAB

# ÍNDICE GENERAL

	<i>Págs.</i>
<i>BLOQUE I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL</i>	
1. Una aproximación al concepto de exclusión social.....	13
2. Una propuesta de operacionalización del concepto de exclusión social .....	33
3. Los ejes vertebradores de las políticas por la inclusión social	37
<i>BLOQUE II. EL BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL</i>	
4. Aproximación al concepto de Buena Práctica.....	65
5. Metodología y proceso de selección y evaluación de prácticas .....	69
6. Composición y estructura del banco de buenas prácticas .....	71
<i>BLOQUE III. ANÁLISIS DE SEIS PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL</i>	
7. Introducción .....	75
8. Programa vivienda de Continuidad de Emancipación Avar...	77
8.1. Punto de partida.....	77
8.2. Qué se hace.....	80
8.3. Cómo se hace .....	84
8.4. Resultados .....	91
8.5. Anexos .....	94
9. Centro de Integración Social de la Fundación Lesmes (Burgos).....	97
9.1. Punto de partida.....	97
9.2. Qué se hace.....	103
9.3. Cómo se hace .....	105
9.4. Resultados .....	116
9.5. Anexos .....	120

	<i>Págs.</i>
10. Encuentro y Acogida Siloé .....	127
10.1. Punto de partida.....	127
10.2. Qué se hace.....	138
10.3. Cómo se hace .....	142
10.4. Resultados .....	156
10.5. Anexos .....	158
11. Proyecto marco interinstitucional de atención social a la vejez (Barcelona) .....	161
11.1. Punto de partida.....	161
11.2. Qué se hace.....	164
11.3. Cómo se hace .....	167
11.4. Resultados .....	179
11.5. Anexos .....	180
12. El programa integral dirigido a la población rural desfavorecida. Centro de Desarrollo Rural (CDR) «O Viso» (Ourense) .....	183
12.1. Punto de partida.....	183
12.2. Qué se hace.....	189
12.3. Cómo se hace .....	194
12.4. Resultados .....	202
12.5. Anexos .....	205
13. Programa «Gestión de la Diversidad» Transports Metropolitans de Barcelona .....	207
13.1. Punto de partida.....	207
13.2. Qué se hace.....	210
13.3. Cómo se hace .....	212
13.4. Resultados .....	218

*CONCLUSIONES. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS*

14. Análisis transversal de la puesta en práctica de los criterios de buenas prácticas.....	225
14.1. Innovación .....	225
14.2. Participación .....	227
14.3. Estrategia e integridad .....	230
14.4. Transversalidad .....	231
14.5. Pluralismo .....	232
14.6. Fundamento .....	233
14.7. Efectividad.....	234
14.8. Replicabilidad .....	235

## **BLOQUE I**

---

# **APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL**

# 1

## UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

### 1.1. LA EMERGENCIA DE UN NUEVO CONCEPTO: LA «EXCLUSIÓN SOCIAL»

A lo largo de las últimas décadas ha irrumpido un nuevo término en el campo del análisis de las desigualdades sociales. La «exclusión social» se ha convertido en el concepto estrella para dar cuenta de las especificidades de las actuales situaciones de desventaja social, provocadas por los efectos de las transformaciones en curso. Se trata pues, de una herramienta para dar forma a la explicación sociológica y política de las desigualdades sociales, a través de categorías analíticas, mecanismos y fórmulas de intervención social que se adapten mejor a los actuales procesos sociales de desigualdad.

En el debate abierto que está teniendo lugar tanto en instancias académica, como políticas y sociales, se intenta superar el concepto de pobreza, centrado fundamentalmente en las carencias o los déficits económicos, mediante el de «exclusión», cimentado en las desigualdades sociales y las limitaciones en el acceso a determinados bienes y posibilidades que comportan. En este sentido, la noción de exclusión social hace referencia a un proceso social de desintegración, en el sentido de una progresiva ruptura de las relaciones entre los individuos y la sociedad que está emergiendo.

Las mutaciones que han tenido lugar en los procesos productivos y en el mercado laboral, a raíz de la crisis económica de los años setenta, han abierto profundas grietas sociales, con lo que determinados individuos o grupos sociales han visto como se quebrantaban algunos de los lazos que les vinculaban a la sociedad de referencia. Esta pérdida de pertenencia social se encuentra estrechamente unida al ensanchamiento de los márgenes de la vulnerabilidad social, es decir, a la democratización y la diversificación de los riesgos sociales en términos económicos, laborales, relacionales...

Asimismo, el agotamiento del modelo de pleno empleo, sumado a los cambios en las estructuras familiares y los ciclos vitales de los individuos, han generado nuevas necesidades sociales. En otras palabras, han emergido nuevas situaciones de desigualdad social que traspasan las concepciones de pobreza, al uso.

La creciente polarización y fragmentación social, unida a la desregulación estatal y los procesos de innovación tecnológica que se encuentran en la base de las dinámicas desigualitarias, han conducido, en opinión de algunos autores<sup>1</sup> al establecimiento de un modelo de «doble ciudadanía». Este nuevo modelo de sociedad, establecería diferentes grados de pertenencia y oportunidades sociales y vitales entre los ciudadanos y ciudadanas, de tal modo que se establecería una barrera intangible pero efectiva entre «los de dentro» y «los de fuera», «los del centro» y «los de los márgenes», «los integrados» y aquellos en los que se ha resquebrajado el vínculo social, es decir, «los excluidos». Por ello, en última instancia, todo análisis de la exclusión remite a un análisis de los derechos sociales y de la ciudadanía.

Paralelamente, esta ruptura del consenso en torno a las estructuras de bienestar social ha originado cambios en la concepción de la pobreza en el debate científico-social, así como en la orientación de la intervención pública. En este contexto, el término «exclusión social» ha sido adoptado en el marco de la política social de la Unión Europea como una noción que intenta superar las definiciones de pobreza adoptadas oficialmente por las instancias europeas hasta el momento.

## 1.2. LOS NUEVOS ELEMENTOS DE DESIGUALDAD

Como se ha apuntado, el desempleo masivo y el crecimiento de los procesos de desigualdad social asociados a la crisis económica de los años setenta, ponen entredicho el modelo de Estado de Bienestar. La diversificación y la ampliación de las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas, en el contexto de una sociedad postindustrial, sujeta a un modelo económico que ahonda en la distancia entre los polos de la estructura social, pone de manifiesto la necesidad de adoptar nuevas miradas para el análisis de las poblaciones en situación de desventaja social.

Por otra parte, la fragmentación social contemporánea se encuentra asociada a otros fenómenos colindantes, tales como los movimientos migratorios internos y la transformación de las estructuras familiares y los ciclos vitales. La combinación de estas dinámicas ha comportado la aparición de nuevos riesgos sociales, así como la creciente vulnerabilidad de algunos grupos que anteriormente ocupaban posiciones sociales estables. En otras palabras, ha tenido lugar una suerte de «democratización» y diversificación del riesgo que ya no depende única-

---

<sup>1</sup> Véase, especialmente, las aportaciones de José Félix TEZANOS y sus colaboradores/as, en: Tezanos, J. F. (ed.) (1999): *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Madrid, Editorial Sistema.

mente de la esfera laboral (garante de la subsistencia económica), sino de un proceso acumulativo de déficits vinculados al conocimiento, la información, el consumo cultural, o las redes de protección socio-familiar, entre otros.

En definitiva, podemos afirmar<sup>2</sup> que los factores clave que explican las peculiaridades de la «exclusión social» se hallan en la combinación de un proceso de fragmentación social, el impacto de la economía postindustrial sobre el empleo y el carácter poco inclusivo de las políticas clásicas de bienestar. Veámoslo con más detenimiento.

La sociedad postindustrial conlleva una fragmentación social originada por tres procesos paralelos. En primer lugar la aparición de un escenario de precarización (legal, económica, relacional y familiar) de los inmigrantes generado a partir de las masivas emigraciones de los países más pobres. En segundo lugar, el incremento de las tasas de dependencia debido a la alteración de la pirámide de edades. En tercer y último lugar, la erosión del modelo clásico de familia producida ante la pluralidad de formas de convivencia familiar. Así, la fragmentación tridimensional surgida en las sociedades postindustriales introduce nuevos riesgos y/o situación de exclusión por razones de origen social/étnico, desprotección social y estructura familiar.

Por otro lado, la sociedad postindustrial y el modelo económico que le acompaña ha transformado el mercado laboral. Un mercado laboral en el que se han diversificado los itinerarios de acceso haciéndolos más complejos y dilatados en el tiempo; se han flexibilizado los procesos productivos y combinado a éstos con procesos de destrucción y desregulación laboral; y se han precarizado los derechos laborales y los esquemas de protección social. En este contexto aparecen, pues, nuevos colectivos vulnerables a la exclusión que deberían ser considerados en cualquier actuación inclusiva.

La falta de respuesta por parte de las políticas clásicas de bienestar, a los cambios surgidos se presenta como el tercer gran factor de exclusión. Pues, el déficit de inclusividad del estado de bienestar ha consolidado, por un lado, fracturas de ciudadanía (por ejemplo la exclusión de grupos con insuficiente vinculación al mecanismo contributivo). Por el otro lado, ha generado un carácter segregador de aquellos mercados en los que la presencia pública era estructuralmente débil y han acabado imperando las leyes del mercado (como por ejemplo el mercado del suelo e inmobiliario).

---

<sup>2</sup> Para una explicación más detallada del fenómeno de la exclusión social, véase:

— SUBIRATS, J. «Dimensiones de la Exclusión Social. Los factores territoriales y comunitarios en las políticas de inclusión» en Área Social, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha, *Revista semestral* n.º 2, Enero 2002.

— SUBIRATS, J. Y GOMÀ, R. (Coord.); *Exclusión social y políticas públicas en España*. Fundación BBVA y Generalitat de Catalunya. 2001-2002. [Mimeo]

A estos procesos, es imprescindible tener en consideración la realidad surgida a raíz de los movimientos migratorios internos acontecidos en nuestra sociedad. Una sociedad caracterizada por una concentración territorial sin precedentes de población y actividades. Desde 1970 se han sucedido procesos migratorios internos que han conllevado la extensión de grandes regiones metropolitanas donde se concentran los trabajos, actividades, servicios, etc. Estas regiones se han ido configurando a partir del crecimiento de las ciudades y pueblos alrededor de las grandes ciudades, a menudo a través de la sub-urbanización y la creación de zonas residenciales.

Pero, teniendo en cuenta esta dinámica, tampoco podemos olvidar la existencia actual de una sociedad rural cuya estructura y dinámica son complejas y donde se halla una forma de hábitat, una forma de ocupación y una forma de cultura y de relación diferenciadas de las que se dan en el ámbito urbano. Además, a lo largo de los años 90 los procesos migratorios se invierten, razón por la cual el ámbito rural experimenta una cierta recuperación en términos de aumento de la población, diversificación económica y revalorización de los valores asociados a este espacio. Por ello, es preciso considerar que cualquier práctica y/o iniciativa deberá tener muy presente el contexto territorial y social en el que se enmarca ya que el ámbito rural y el ámbito urbano se han configurado como dos realidades con problemáticas y necesidades diferentes.

### **1.3. EL SURGIMIENTO DEL CONCEPTO DE «EXCLUSIÓN SOCIAL» EN LOS ÁMBITOS CIENTÍFICO Y POLÍTICO<sup>3</sup>**

Como se ha dicho, en las pasadas décadas nuestras sociedades han experimentado una serie de transformaciones socio-económicas, laborales, familiares... que han puesto en entredicho el modelo de Bienestar Social, evidenciando sus limitaciones para hacer frente a los nuevos retos que se plantean en materia de política social.

En este contexto, durante la década de los años ochenta, surge el debate teórico e ideológico sobre la pobreza y su relación con la desigualdad social. En el ámbito académico de Estados Unidos se abre una reflexión teórica sobre un nuevo tipo de pobreza, la que vendrá a constituir la llamada «infraclase urbana», que afecta a enormes bolsas de población en las grandes ciudades. Por otra parte, en Europa se constata el surgimiento de una «nueva pobreza», unida al incremento del desempleo, frente a la cual se muestran ineficaces las políticas tradicionales de los Estados de Bienestar keynesianos. Así, el temor a la

---

<sup>3</sup> Para más información sobre este punto y el siguiente, ver Ana Arriba, «El Concepto de Exclusión Social en Política Social». Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Documento de Trabajo 02-01. Enero 2002.

dualización social y a la dependencia evidencian la necesidad de buscar nuevas soluciones, y se argumenta la conveniencia de replantear las políticas sociales en aras de la integración económica y la cohesión social, con lo que la política social deja de verse como un elemento de *justicia* para empezar a concebirse como un mecanismo para la *asistencia* de los colectivos más desaventajados socialmente. Emergen una gran multiplicidad de programas asistenciales de carácter fragmentario, mediante los cuales se pretende «incluir» o «reintegrar» a determinadas «categorías sociales», definidas de antemano, en términos laborales, económicos, formativos...

Este debate ideológico y político cobra especial importancia en la Francia de los años setenta. A mediados de esta década, la Administración francesa delimita las categorías sociales «excluidas», identificándolas con las de la asistencia social, con lo que aparecen las primeras aproximaciones cuantitativas sobre el porcentaje de población excluida y se desarrollan políticas específicas para su «reinserción». Así pues, durante los años ochenta, la concepción de ciudadanía inclusiva, basada en la idea de *solidaridad* propia del republicanismo francés, evoluciona hacia las formas fragmentarias de inclusión que subyacen a la política asistencialista.

En el contexto de la «nueva pobreza», la «exclusión social» se asocia con el concepto de desempleo y con la inestabilidad de los vínculos sociales, generalizándose progresivamente el término en la opinión pública, el mundo académico y los debates políticos.

#### **1.4. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL DEBATE SOBRE LAS DESIGUALDADES SOCIALES**

Cabe subrayar, sin embargo, el papel de las instituciones europeas en el resurgimiento del debate sobre la pobreza que conducirá a la aparición del concepto de «exclusión social» en las políticas sociales. De hecho, ya durante la década de los años ochenta, organizaciones intergubernamentales como la ONU, la OIT, la OCDE, el Consejo de Europa o la Unión Europea, impulsaron el debate sobre la pobreza y las nuevas formas de desigualdad social mediante diversos trabajos de investigación.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, la Comisión Europea se planteó como objetivo establecer una dimensión social para la política de la Unión Europea, mediante el impulso del debate, la acción y la investigación de la pobreza.

Así, con la definición del I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1975-1980), en la que se entendía la pobreza como la resultante de la desigual participación económica en términos estrictamente monetarios (de distribución de la renta o del gasto), se traslada la responsabilidad de dichas situaciones a

los estados miembros. Tanto la CE como otros colectivos, instituciones y organizaciones coinciden en señalar la insuficiencia de las políticas nacionales.

El II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1984-1988) enfatiza también la falta de recursos, pero ampliando su contenido a los de tipo social y cultural, es decir, a todos aquellos mecanismos mediante los cuales las familias o grupos de personas pueden encontrarse excluidas-incluidas en el estado miembro donde viven. La pobreza, pues, es vista como una forma de exclusión en términos de plena ciudadanía.

Posteriormente, el concepto de «exclusión social» aparecerá citado en diversos programas y materiales de la Comunidad Europea (en el preámbulo de la «Carta Social Europea» de 1989; y en la resolución del Consejo de Ministros del mismo año sobre la lucha contra la «exclusión social»), pero no será hasta 1991 cuando el término quede fijado oficialmente, mediante el «Programa de la Comunidad Europea para la integración Económica y Social de los Grupos menos favorecidos» (Pobreza 3), y las indicaciones del «Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social».

La «exclusión social», según la Comunidad Europea» sería un fenómeno que atañe a sectores amplios de población; es algo más que desigualdades monetarias y también más que desigualdad social; implica riesgo de una sociedad dual o fragmentada; viene dada por la negación o la inobservancia de los derechos sociales e incide en el deterioro de los derechos políticos y económicos de los ciudadanos y ciudadanas; y es susceptible de intervención política.

Sin embargo, desde los años noventa y hasta la actualidad, la noción de «exclusión social» se ha mantenido confusa, puesto que varía en función de los países desde donde se aplica, los tipos de prestaciones a los que alude, y las disciplinas académicas desde las que se emplee. Por otro lado, el concepto de «exclusión social» no ha logrado desligarse de otros términos con los que las ciencias sociales se han referido a los sectores más vulnerables o desfavorecidos de la sociedad, tales como marginación, precariedad, pobreza, privación, infraclase...

### **1.5. EL PAPEL DE LAS GRANDES ESCUELAS DE PENSAMIENTO Y DE LOS PAÍSES MIEMBROS**

Las concepciones sobre la «exclusión social» en los estados miembros de la UE han tendido a minimizar la extensión del fenómeno, identificándolo como un problema que afecta a sectores reducidos de la población, que se encuentran en una situación de gran precariedad en la que se acumulan carencias de diversa índole. No obstante, como indican Louis Lemkow y otras<sup>4</sup> las diversas postu-

---

<sup>4</sup> LEMKOW, L., TEJERO, E., TORRABADILLA, L. *Costos Biogràfics en la Lluita pel Benestar*, Ed. Meditarrània. Barcelona, 2000.

ras de los estados miembros también tiene que ver con tradiciones pensamiento propias, que han puesto el acento del debate social en diferentes aspectos.

Así, las escuelas alemanas han centrado el debate en las desigualdades de tipo cultural, adoptando las perspectivas del subjetivismo y el neofuncionalismo. Autores como Jürgen Habermas y Nicolas Luhman<sup>5</sup> analizarían las desigualdades culturales mediante estudios biográficos y de trayectorias de vida.

Por otra parte, la tradición Anglosajona se ha apropiado tradicionalmente del concepto de pobreza y desigualdades sociales, desde una óptica cuantitativa, cimentando su enfoque en la falta de recursos económicos y la distribución desigual de la renta entre colectivos. Dicha perspectiva parte del debate del «nuevo republicanismo» sobre las nuevas formas de comunitarismo, y pone el acento en el concepto de ciudadanía.

La tradición francesa, por el contrario, parte del debate sobre la «cuestión social», y se plantea el tema de las desigualdades sociales como un fenómeno de carácter estructural. Sin embargo, aparecen diferentes escuelas de pensamiento que postulan interpretaciones hasta cierto punto contradictorias sobre el fenómeno de la exclusión social.

Algunos autores, como Pierre Bourdieu o Alain Touraine<sup>6</sup>, sostienen que dichas desigualdades atraviesan el centro, y no la periferia, de las sociedades europeas. Sin embargo, la definición de exclusión social más conocida y asumida por parte de la comunidad científica europea es la que postula Robert Castel<sup>7</sup>. Según él, la quiebra del modelo de integración social basado en el empleo asalariado y en las relaciones de solidaridad familiares y comunitarias, ha conllevado una fragmentación social que se podría concretar en la formación de tres espacios sociales en los que se distribuyen los riesgos de exclusión social de forma desigual. Así, existirían una zona de integración, seguridad o estabilidad, seguida de una zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad, y una zona de exclusión o marginación, a lo largo de las cuales bascularían los individuos en un proceso estrechamente vinculado con el mercado laboral y la falta de redes sociales de protección. La exclusión social sería vista como una situación de fuerte irreversibilidad que afecta a un porcentaje moderado de población pero que, no obstante, es susceptible de intervención social. Dicha intervención debería estar encami-

---

<sup>5</sup> HABERMAS, J.; *Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista*. Taurus. Madrid, 1987. Y LUHMANN, N. *Inklusion und Exklusion*, en «Soziologische Aufklärung» 6, Die Soziologie und der Mensch. Opladen, 1995. Citados por Lemkow, L., TEJERO, E., TORRABADELLA, L., 2000.

<sup>6</sup> BOURDIEU, P.; *La Misère du Monde*, Seuil. París, 1993. Y TOURAINE, A.; *Crítica de la Modernidad; Temas de Hoy*. Madrid, 1993. Citados por por LEMKOW, L., TEJERO, E., TORRABADELLA, L., 2000.

<sup>7</sup> Ver especialmente, CASTEL, R.; *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1997 (1.ª edición, 1997).

nada a la «inserción social» de los individuos y familias excluidos por la vía económica, a través, fundamentalmente, de la participación en el empleo.

### 1.6. LA APROPIACIÓN DEL CONCEPTO DE «EXCLUSIÓN SOCIAL» EN EL ESTADO ESPAÑOL

En el caso español, el término de «exclusión social» se usó, en los años ochenta y a principios de los noventa, sobretodo para referirse a la población demandante de Rentas Mínimas de Inserción. Gran parte de las y los científicos sociales han asumido, con modificaciones, la perspectiva de R. Castel, aún cuando ésta no deja de ofrecer algunas limitaciones.

Si bien la producción de conocimiento sobre exclusión social en nuestro país se halla actualmente en una fase de crecimiento que tiende a la consolidación, como apuntan Pérez Yruela y otros<sup>8</sup>, se han sucedido a lo largo del tiempo diversos enfoques sobre la materia, entre los que destacan:

- el *enfoque sociohistórico* de la pobreza, que la entendía como carencia o déficit material. Surgido en el contexto del subdesarrollo socioeconómico y las desigualdades de la estructura social de los años treinta y cuarenta, esta concepción estuvo presente durante las décadas de las grandes olas migratorias intra-estatales, hasta los años setenta.
- el *enfoque sociológico* de la pobreza, entendiéndola como fenómeno multidimensional. Esta perspectiva fue la asumida por los Informes FOESSA durante los años setenta y hasta mediados de los ochenta.
- el *enfoque estructuralista* de la pobreza, vinculándola a la lógica de un sistema capitalista exclusor, por definición. Vigente desde los años noventa y suscrita por autores como José María Tortosa<sup>9</sup>.
- y el *enfoque multidimensional* de la exclusión social, con el que el estado español entró en el debate europeo sobre las desigualdades. Esta perspectiva, presente desde finales de la década de los ochenta, es la más común entre los científicos/as sociales, destacando las aportaciones de Miguel Laparra<sup>10</sup>, Víctor Renes<sup>11</sup> y José Félix Tezanos, entre otros/as.

Podríamos sintetizar los contenidos de las cuatro perspectivas en el cuadro siguiente:

<sup>8</sup> PÉREZ YRUELA, M., SAEZ MÉNDEZ, H., TRUJILLO CARMONA, M.: *Pobreza y exclusión social en Andalucía*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. Córdoba, 2002.

<sup>9</sup> Ver, especialmente, TORTOSA, J. M.: *La Pobreza Capitalista: sociedad, empobrecimiento e intervención*, Tecnos. Madrid, 1993. 2 Icaria. Barcelona, 2001.

<sup>10</sup> LAPARRA, M.: *La Caña y el Pez: el salario social en las Comunidades Autónomas*. Fundación FOESSA, 1995

<sup>11</sup> RENES, V.: *Luchar Contra la Pobreza Hoy*. «Análisis y Debate». HOAC. Madrid, 1993.

## ENFOQUES SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA (desde mediados del siglo XX hasta la actualidad)

ENFOQUE SOCIOHISTÓRICO	ENFOQUE SOCIOLÓGICO	ENFOQUE ESTRUCTURALISTA	ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL
<p><b>Contexto:</b> subdesarrollo socioeconómico y desigualdades de la estructura social española (décadas 30 y 40), y durante la emigración interior (50' a 70')</p> <p><b>Vigencia del enfoque:</b> hasta los años 70.</p> <p><b>Estudios:</b> Plan CCB (Plan de Promoción Social, Asistencia Social y Beneficencia de la Iglesia de España), 1965.</p> <p><b>Metodologías:</b> técnicas cuantitativas y cualitativas.</p> <p><b>Descripción:</b> diagnóstico de necesidades para poder estimar los recursos necesarios para hacerles frente, a partir de la diversidad territorial y de seis análisis sectoriales a escala nacional (alimentación, salud, instrucción, vivienda, trabajo y rentas personales y comunicación social).</p>	<p><b>Vigencia del enfoque:</b> de 1966 (1<sup>er</sup> Informe FOESSA) a mediados 80'.</p> <p><b>Estudios:</b> Informes FOESSA, y D. Casado, 1971 y 1976.</p> <p><b>Metodologías:</b> técnicas cuantitativas y cualitativas.</p> <p><b>Descripción:</b> Análisis riguroso y sistemático sobre qué es la pobreza, relacionándola con otros conceptos como clase social, desigualdad social y estratificación social, marginación social (antecedente del concepto de exclusión, se refiere a aislamiento social y no participación). Pobreza como fenómeno multidimensional (frente la visión que lo reducía a la carencia de recursos económicos). Preocupación por definir indicadores que midan los conceptos desarrollados.</p>	<p><b>Vigencia del enfoque:</b> de los años 90 a la actualidad</p> <p><b>Estudios:</b> Tortosa, 1993.</p> <p><b>Metodologías:</b> técnicas cuantitativas y cualitativas.</p> <p><b>Descripción:</b> capitalismo como causa exclusiva de la pobreza. Se centra en la «Cuestión social» (influencia Tradición Francés), y no tanto en las dinámicas y los procesos sociales de la pobreza.</p> <p>Se han estudiado casos concretos en las sociedades contemporáneas (migraciones, nueva pobreza urbana, pobreza rural, chabolismo, etc.)</p>	<p><b>Contexto:</b> Mejora de las condiciones de vida y consolidación relativa del Estado del Bienestar (preocupación por las políticas y estrategias para atender a las familias y personas pobres). Y España se incorpora en el debate europeo sobre exclusión social.</p> <p><b>Vigencia del enfoque:</b> de finales de los 80 a la actualidad</p> <p><b>Estudios:</b> Laparra, 1999 y 2001; Juárez y Renes, 1994; Tezanos, 1999.</p> <p><b>Metodologías:</b> técnicas cuantitativas y cualitativas.</p> <p><b>Descripción:</b> La «pobreza» incluye el capital físico (recursos económicos), capital humano (formación, cultura) y capital social/relacional (relaciones sociales, redes comunitarias, relación institucional, etc.). La pobreza se presenta con diversos niveles de intensidad y se intenta enfocar los fenómenos desde toda su complejidad (pobreza ante los nuevos modelos familiares, el desempleo, género, inmigración, cambios en la economía....). La exclusión se refiere a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aislamiento y falta de acceso a las condiciones necesarias para llevar una vida digna</li> <li>➤ Acumulación de problemas que impiden la plena participación de las personas en la sociedad.</li> <li>➤ Proceso cambiante con trayectorias de entrada y salida a la exclusión.</li> <li>➤ Grupos de personas al margen de los cambios y oportunidades que se dan en la sociedad (por ejemplo, la «brecha digital»).</li> </ul>

<sup>12</sup> Elaboración propia a partir de PÉREZ YRUELA, M., SAEZ MÉNDEZ, H., TRUJILLO CARMONA, M., 2002.

Por otra parte, y siguiendo a Lemkow, Tejero y Torradabella (2000), los debates sobre la desigualdad social y la población en situaciones de desventaja han propiciado estudios tanto sobre la exclusión social entendida como proceso, como sobre los colectivos excluidos y las transformaciones del Estado de Bienestar. Veámoslos a continuación.

### ESTUDIOS SOBRE LA EXCLUSIÓN EN ESPAÑA<sup>13</sup>

ESTUDIOS DESCRIPTIVOS	ESTUDIOS SOBRE EL PROCESO DE EXCLUSIÓN	ESTUDIOS SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR
<p><b>Objetivo:</b> sistematizar el conocimiento sobre los colectivos y las problemáticas sociales propias del ámbito de la exclusión. Clarificar las nuevas formas de desigualdad</p> <p><b>Cuestiones:</b> ¿quienes son los excluidos? ¿qué espacio social ocupan? ¿cómo se manifiesta la exclusión? ¿cómo se produce y qué necesidades requiere una respuesta institucional o social?</p> <p><b>Metodologías:</b> clasificación y tipologización</p> <p><b>Referentes extranjeros:</b> Martin Kronauer (1998)</p> <p><b>Algunos autores españoles:</b> Lemkow, Espluga i Batiérrez (2000)</p>	<p><b>Objetivo:</b> profundizar en el conocimiento del proceso que lleva a los individuos a vivir una situación de exclusión social</p> <p>Perspectiva: dinámica-estructural</p> <p>Cuestiones: ¿por qué se producen los procesos de exclusión social? ¿qué impacto tienen sobre las personas, las familias y los entornos sociales?</p> <p><b>Metodologías:</b> variadas</p> <p>Referentes extranjeros: Castel (1992)</p> <p><b>Algunos autores españoles:</b> García Roca (1993), Aguilar, Gaviria y Laparra (1995), Tezanos (1999). También SOS-TRIS (1999) (estudio de trayectorias biográficas)</p> <p><b>Tesis:</b> Distintos espacios sociales donde pueden transitar los individuos a lo largo de sus vidas: zonas de integración social versus zonas de vulnerabilidad. Aumento de los riesgos de exclusión social.</p>	<p><b>Objetivo:</b> profundizar en el conocimiento del proceso que lleva a los individuos a vivir una situación de exclusión social</p> <p>Cuestiones: ¿por qué se producen los procesos de exclusión social? ¿qué impacto tienen sobre las personas, las familias y los entornos sociales?</p> <p><b>Metodologías:</b> variadas</p> <p>Referentes extranjeros: Castel (1992)</p> <p><b>Tesis:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Estado de Bienestar como principal responsable de la protección o la desprotección social. <b>Algunos autores:</b> Sarasa y Moreno (1995), Adelantado, Noguera y Rambla (1998)</li> <li>➤ Las redes familiares y sociales como apoyos contra los procesos de exclusión. <b>Algunos autores:</b> Aguilar, Gaviria y Laparra (1995), García Roca (1993), CES (1996)</li> <li>➤ Las mujeres como principales receptoras del impacto de la exclusión. <b>Algunos autores:</b> Torns, Carrasquer y Romero (1995)</li> </ul>

<sup>13</sup> Elaboración propia a partir de LEMKOW, L., TEJERO, E., TORRADABELLA, 2000.

## 1.7. LOS DEBATES ABIERTOS SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La discusión teórica y metodológica sobre la «exclusión social» aún está abierta. A pesar de los puntos de acuerdo entre la comunidad científica y las administraciones, quedan algunos temas de fondo que concretar, especialmente en cuanto a las definiciones terminológicas. Por otro lado, la misma conceptualización de la «exclusión social» ha abierto nuevos interrogantes frente a los que deberemos posicionarnos. Así, algunos de los debates que se encuentran actualmente sobre la mesa tienen que ver con:

- La relación del concepto de «exclusión social» con otros cercanos, como los de «pobreza», «precariedad» y «marginación»
- La dificultad para establecer unos límites, en relación con el debate sobre los elementos estructurales i no estructurales (o contingentes) del fenómeno
- La variabilidad del fenómeno
- La faceta subjetiva del fenómeno
- Las respuestas políticas y los modelos de sociedad subyacentes

### **Relación del concepto de «exclusión social» con los de «pobreza», «precariedad» y «marginación»**

Como sucede con muchos otros conceptos, en un contexto social tan complejo y cambiante como el nuestro, la generalización del uso del término de exclusión social no ha comportado una reflexión sistemática y ordenada, ni sobre sus perfiles conceptuales, ni sobre sus dimensiones empíricas.

El concepto de exclusión —junto con otros relacionados como marginación y precarización— sufre múltiples apropiaciones y acarrea interpretaciones, usos y significados diferentes y dinámicos, según los contextos territoriales, las redes sociales y los ámbitos técnicos o políticos por los que circula.

Como se ha puesto de manifiesto, la definición de «pobreza» tradicionalmente ha estado vinculada a la idea de falta o insuficiencia de recursos financieros y, más concretamente, a la *insuficiencia salarial*. Así, la pobreza se definió inicialmente desde una óptica estrictamente económica, vinculada con el ámbito del mercado laboral. Más tarde, se conceptualizó la pobreza en relación con la cobertura de las políticas sociales, a los mecanismos de transferencias.

En este contexto, se generaron dos tipos de medidas de la «pobreza»: las medidas de «pobreza absoluta» y las de «pobreza relativa». Así, para la cuantificación de la «pobreza absoluta», el Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD) establecía la relación con la cesta básica para un sistema económico dado; en este caso, se trataba de una medida en el consumo, y no en el trabajo, situando en el nivel de «indigencia» a las personas o familias que disponían de menos del 50% de la cesta básica. Por el contrario, las medidas de «pobreza relativa» se confeccionan con referencia a la renta; la Unión Europea define la «pobreza relativa» como el nivel de ingreso por debajo del 50% de la Renta per Cápita de un país, con dos variantes: la pobreza moderada (30-50%) y la severa (menos del 30%).

En oposición a estas concepciones, desde la perspectiva de la exclusión social, la «pobreza» sería vista como un *factor más de vulnerabilidad* fuerte de exclusión, asociada al ámbito de la renta. También desde esta óptica, los conceptos de «precariedad» y «marginación» se podrían incluir dentro de la noción de exclusión social como dimensiones específicas de tipo material («precariedad» laboral, formativa, territorial, de vivienda...) y relacional («marginación» entendida como rechazo social secundado por una debilidad en las redes sociales de apoyo, desestructuración familiar, déficits de ciudadanía...)

Sin embargo, debemos tener presente que la pobreza es casi siempre una constante en las situaciones de vulnerabilidad social y exclusión. Asimismo, en cierto modo el concepto de exclusión nos remite al concepto de marginación, puesto que éste ha sido utilizado también para hablar de procesos en los cuales a una situación de pobreza, se suman una falta de relaciones personales, sociales y comunitarias imprescindibles para la integración social.

El concepto de «marginación», como apunta Margarita Campoy<sup>14</sup>, alude a «realidades muy diferentes que comparten cierta o al menos parcial exclusión de la consideración de normalidad de un determinado sistema social, generándose así un distanciamiento respecto de las normas comportamentales predominantes». Los y las «marginados/as sociales» serían, pues, aquellas personas que, en último término, acaban viéndose excluidas de los ámbitos del trabajo, la vida familiar o las relaciones sociales, a causa de circunstancias personales (disfuncionalidades físicas, psicológicas y sociales; o bien carencia de los requisitos exigidos en diferentes esferas sociales de relación), acompañadas de privaciones de diversa índole (por razones culturales, educativas y económicas, así como a la falta de condiciones para usar eficientemente los recursos técnicos y simbólicos de la sociedad).

En definitiva, los factores de marginación social (raciales y étnicos, ecológicos, ideológicos, culturales, económicos, educativos y profesionales, de gé-

---

<sup>14</sup> CAMPOY, M.; «Marginación y Pobreza» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 35. Subdirección General De Publicaciones, MTAS. Madrid, 1998.

nero y edad...), sumados a situaciones de pobreza económica, excluyen a los individuos/as de los cauces de participación en la vida social.

### Aspectos comunes a la mayoría de aproximaciones

A partir de un cierto momento parece establecerse un acuerdo implícito entre la comunidad científica y los órganos institucionales a la hora de referirse al término de exclusión social.

La exclusión social sería vista como un *fenómeno cambiante, relacional, insertado en el marco de las transformaciones hacia las sociedades postindustriales, y susceptible de mediaciones políticas colectivas*

Algunos de los aspectos que cabría destacar serían:

- Se vincula la «exclusión social» a la idea de ruptura o déficits de los mecanismo de inclusión que existían en las sociedad industrial. El mercado laboral fordista y el Estado de Bienestar keynesiano no forzosamente generaban «igualdad», pero sí «inclusión».
- Los conceptos de «dinamismo» y «riesgo»
- La exclusión es un fenómeno dinámico: exclusión como trayectoria, itinerario, proceso, recorrido.
- Idea de democratización de los riesgos de exclusión (sociedad del riesgo). Ahora ya no podemos hablar de colectivos vulnerables por definición y otros de no vulnerables; la exclusión es un fenómeno de geometría variable.
- Los conceptos de «diversidad», «pluralismo» y «complejidad». Ha tenido lugar una diversificación de los ejes de desigualdad. La exclusión no sólo se centra en el eje económico-laboral; nos encontramos en una sociedad más compleja y la exclusión tiene un carácter *multidimensional*.

La «exclusión social», desde nuestro punto de vista, es un fenómeno en el cual confluyen diversos componentes claves, la suma de los cuales nos acerca a una visión más acertada de éste. La exclusión social es pues, un fenómeno estructural, dinámico, multifactorial y multidimensional, y politizable.

En primer lugar la exclusión es un *fenómeno estructural* puesto que se inscribe en la trayectoria histórica de las desigualdades sociales, con antecedentes claros en forma de necesidades colectivas intensas desde el inicio de la industrialización y urbanización masiva de los siglos XIX y XX. En este sentido, la transición hacia la sociedad postindustrial ha generado nuevas fracturas en el

tejido social, la ruptura de ciertas coordinadas básicas de integración que se enmarcan en un nuevo sociograma de colectivos excluidos. No obstante, dichos colectivos excluidos no se encuentran predeterminados sino que, como *fenómeno dinámico*, la exclusión afecta de forma cambiante a las personas y colectivos en función de las modificaciones que puedan darse en el campo de la vulnerabilidad de éstos a las dinámicas de marginación.

Además, la exclusión no puede ser atribuida a una sola causa sino a una multitud de ellas que, en conjunto y fuertemente interrelacionadas, constituyen situaciones desfavorables. En otras palabras, la exclusión social es un fenómeno poliédrico que tiene su origen en múltiples factores (educativos, formativos, sanitarios, relacionales...). Consecuentemente, cualquier iniciativa encaminada a abordar situaciones de exclusión social deberá diseñarse desde una perspectiva integral y gestionar sus procesos desde la horizontalidad o transversalidad. Finalmente, como ya se apuntó en otros estudios<sup>15</sup>, *la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad sino que es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. Es, en todo caso, un fenómeno politizable.*

Así, la exclusión no sería tan solo la insuficiencia de recursos financieros sino que se acompaña de una acumulación de limitaciones o déficits (educativos, sanitarios, de vivienda, empleo...) que impiden a las personas o grupos que los padecen acceder a bienes y derechos considerados básicos, participar en la vida social, en definitiva, constituirse como ciudadanos /as.

### **La dificultad de establecer unos límites**

Con todo, las concepciones que han tenido una mayor aceptación no están exentas de crítica. Tanto la perspectiva de Robert Castel, según la cual existen tres espacios sociales entre los que se distribuyen los riesgos de exclusión y por donde se mueven los individuos, como la revisión y adaptación de dicha idea por parte de José Félix Tezanos, mediante la teoría del modelo de «doble ciudadanía», nos remiten al problema de los límites.

Si existen diferentes zonas de exclusión e integración en nuestras sociedades, ¿dónde termina la inclusión social y dónde empieza la vulnerabilidad? ¿Dónde se encuentra el momento en que la vulnerabilidad se transforma en exclusión?

Aún si sostenemos la existencia de un continuo exclusión-inclusión (delimitado por un conjunto de variables de carácter laboral, familiar, social, habi-

---

<sup>15</sup> Ver SUBIRATS, J. «Dimensiones de la Exclusión Social. Los factores territoriales y comunitarios en las políticas de inclusión» en Área Social, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha, *Revista semestral* n.º 2, Enero 2002.

tacional, asistencial o reintegrador) entre las «zonas negras» de exclusión y los «espacios grises» de vulnerabilidad social, las preguntas siguen abiertas.

La simplicidad de este modelo es uno de sus aspectos más discutidos. Si sabemos que la exclusión es un fenómeno diverso, complejo... querer categorizarlo y operacionalizarlo con precisión para fijar los límites entre exclusión y vulnerabilidad nos puede llevar a no comprender la variabilidad y el dinamismo mismo del fenómeno. Abordar el tema mediante una definición sencilla que rezaría «estar excluido/a es estar fuera del sistema, mientras que el/la «pobre» estaba *dentro* del sistema» nos plantea nuevas objeciones.

Por un lado, el argumento de la dualidad parte de un presupuesto discutible: la existencia efectiva de un «dentro» y un «fuera»; la idea, en otras palabras, de que los individuos/as se encuentran vinculados mediante una suerte de cordones umbilicales a la madre sociedad, sin los cuales se encuentran irreversiblemente expuestos/as a la pérdida.

Desde esta óptica, no se está teniendo en cuenta el hecho de que las poblaciones más desaventajadas, tradicionalmente y aún en la actualidad, han tendido y tienden a desarrollar mecanismos y fórmulas adaptativas alternativos tanto para la subsistencia como para mantener la coherencia subjetiva frente a situaciones extremas. Es más, las actividades no formalizadas (por ejemplo de tipo económico y laboral) a qué recurren las poblaciones más vulnerables no dejan de formar parte del mismo sistema, aún no estando necesariamente previstas.

En la misma línea, si definimos la exclusión social como un fenómeno estructural, estamos asumiendo que la exclusión forma parte del sistema, aún cuando los riesgos se distribuyan desigualmente. Podríamos, pues, aceptar la idea de que el sistema tiene un *dentro* y un *fuera* que componen el todo, pero teniendo en cuenta que el uno se distingue del otro por su *funcionalidad-disfuncionalidad*, o por «formas diferentes de estar» (integrado o excluido) dentro del sistema. La relación entre los medios o recursos de tipo material y los vínculos sociales de que disponen los individuos, familias o grupos sociales fijarían, asimismo, estas diversas «formas de estar» dentro del sistema social. Podríamos dibujarlas en los siguientes términos:

		VÍNCULOS SOCIALES	
		Más	Menos
MEDIOS			
(económicos, laborales, formativos...)	Más	INCLUSIÓN	EGMENTACIÓN
	Menos	POBREZA	EXCLUSIÓN

Elaboración propia

## UNA PROPUESTA DE OPERACIONALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Los factores macrosociales e históricos mencionados anteriormente han derivado en la formación de procesos de exclusión social de geometría variable. De estos mecanismos macrosociales se derivan múltiples factores que puestos en relación entre ellos y acumulados sobre una misma persona dibujan trayectorias vitales hacia la exclusión social. Estos múltiples factores (que podríamos denominar factores de riesgo) inciden de forma interrelacionada en los distintos ámbitos o esferas de la vida, y es por ello que no podemos entender la exclusión como un fenómeno unidimensional, acotado a una sola esfera (como por ejemplo la económica). Pero del mismo modo, como hemos comentado, la exclusión social es un fenómeno dinámico y cambiante. Por este motivo, no se puede establecer un patrón fijo de colectivos excluidos ni de factores de exclusión. La exclusión social no es una característica que adquieren determinadas personas sino que es una situación social, a la que se puede llegar desde múltiples trayectorias y de la que se puede salir. En cada contexto social, los factores que generan inclusión/exclusión son distintos y, en consecuencia, será en cada contexto espacio-temporal donde cabrá identificar tanto los factores que actúan excluyendo como las personas que se encuentran en situación de exclusión.

La tarea de determinar cuáles son estos factores de riesgo que acaban configurando trayectorias de exclusión en cada contexto no es nada fácil. Son muchos los autores que han tratado de operacionalizar el concepto de exclusión social. Para el presente proyecto tomaremos como referencia la matriz elaborada por el propio IGOP en el contexto de un análisis más amplio del fenómeno de la exclusión social en España<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> IGOP (2003): *Procesos de exclusión social y nuevas políticas para la inclusión*, Informe realizado en convenio con el Insittut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya y financiado por la Fundación BBVA. No publicado en el momento de la presente edición.

Dicha matriz recoge todos aquellos ámbitos de análisis que en la actualidad son susceptibles de generar integración y exclusión social. Para cada uno de ellos se han identificado unos espacios de exclusión y dentro de éstos unos factores generadores de exclusión.

TABLA 5

## LA ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE FACTORES DE EXCLUSIÓN IGOP

Modelo	Ejemplo
(8) <b>Ámbitos</b> (que despliegan...)	Laboral
↳ (17) <b>Espacios</b> (que se concretan en...)	↳ Acceso al mercado laboral
↳ (40) <b>Factores</b>	↳ Desempleo

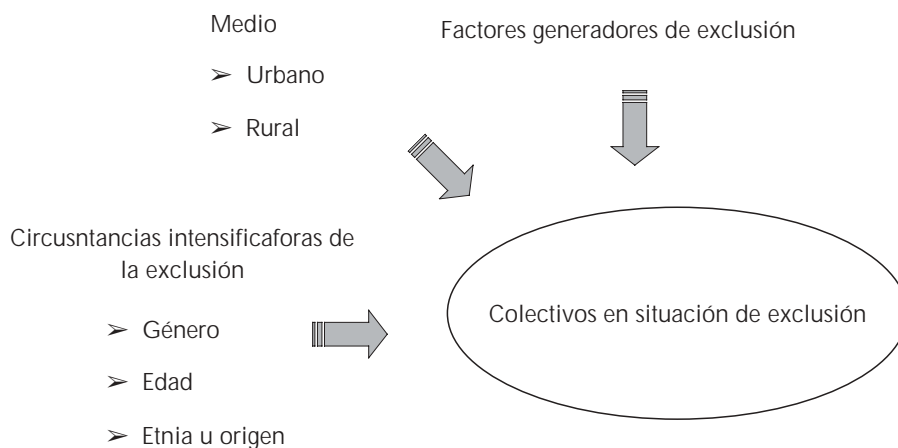
La tabla siguiente resume los ámbitos, espacios y factores previstos:

Ámbito	Espacio	Factor
Económico	Renta	Pobreza económica
		Dificultades financieras del hogar
		Dependencia de la protección social
		Sin protección social
Laboral	Acceso al Mercado Laboral	Desempleo
		Subempleo
	Imposibilitación	
Condiciones laborales	Precariedad	
	Acceso al Sistema Educativo	Desescolarización
		No acceso a la educación obligatoria
Formativo	Capital Formativo	Analfabetismo
		Niveles formativos bajos
		Fracaso Escolar
		Abandono del sistema educativo
		Barrera lingüística
Sociosanitario	Morbilidad	Enfermedades que provocan exclusión social
		Enfermedades que sufren los colectivos excluidos
Vivienda	Accesibilidad	Acceso en precariedad
		No Acceso
	Condiciones de la Vivienda	Malas Condiciones de la Vivienda
		Malas Condiciones de la Habitabilidad
Relacional	Redes familiares	Deterioro de las redes familiares
		Escasez o debilidad de las redes familiares
	Redes sociales	Escasez o debilidad de redes sociales

Político	Ciudadanía	No acceso a la ciudadanía
	Participación	Acceso restringido a la ciudadanía Privación de derecho por proceso penal No participación política y social
	Físico	Deterioro de edificios, viviendas y servicios
		Deterioro del espacio público
		Deficiencias en la movilidad
Contexto espacial	Sociocultural	Estigmatización del territorio
		Inseguridad ciudadana
		(Des) cohesión social
	Ausencia equipamientos y recursos	
	Económico	Marginación económica

A partir de esta noción de exclusión social y de la identificación de algunos de los factores que la componen, podemos distinguir tres ejes que intervienen en la caracterización de estos procesos de fragmentación social y marginalización:

### CARACTERIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN



## LOS EJES VERTEBRADORES DE LAS POLÍTICAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Una vez introducido el concepto de exclusión social e identificados los principales factores que la conforman, presentamos una propuesta de los principales elementos que a nuestro entender deberían tenerse en cuenta en la definición de las políticas por la inclusión. Es decir, presentamos a continuación una propuesta de agenda de políticas para combatir la exclusión social.

Dicha agenda debería caracterizarse por su enfoque multidisciplinar y multifactorial ya que debe abordar la exclusión social desde todas las dimensiones sectoriales y temáticas implicadas. Y no solo eso. En la lucha contra la exclusión es importante el qué se hace, pero lo es igualmente el cómo se hace, es decir, las formas de trabajar y abordar las dinámicas y situaciones de exclusión. En este sentido, planteamos 5 criterios, entendidos como los parámetros instrumentales o metodológicos que deberían incorporar las acciones y prácticas por la inclusión social:

- **Prácticas estratégicas:** si la exclusión tienen un carácter estructural, las acciones públicas, desde lógicas políticas propias y explícitas, deben tender a ser también estratégicas, es decir, deben priorizar los elementos que permitan debilitar los factores que generan precariedad y marginación.
- **Prácticas de prevención e inserción,** desde una óptica comunitaria: si la exclusión muestra una geometría social muy variable, con entradas múltiples y súbitas, las acciones de respuesta deben tender hacia procesos de promoción, prevención e inserción, fortaleciendo y restableciendo vínculos, y redes laborales, sociales, comunitarias y familiares.
- **Prácticas en red:** integradas, transversales y de proximidad. Si la inclusión presenta una configuración compleja, las políticas que traten de darle respuesta deben tender a formularse desde una visión integral, y debe plantearse su puesta en práctica desde planteamientos transversales, con formas de coordinación flexibles, y desde la mayor proximidad territorial posible, en un marco de gobiernos a múltiples niveles.

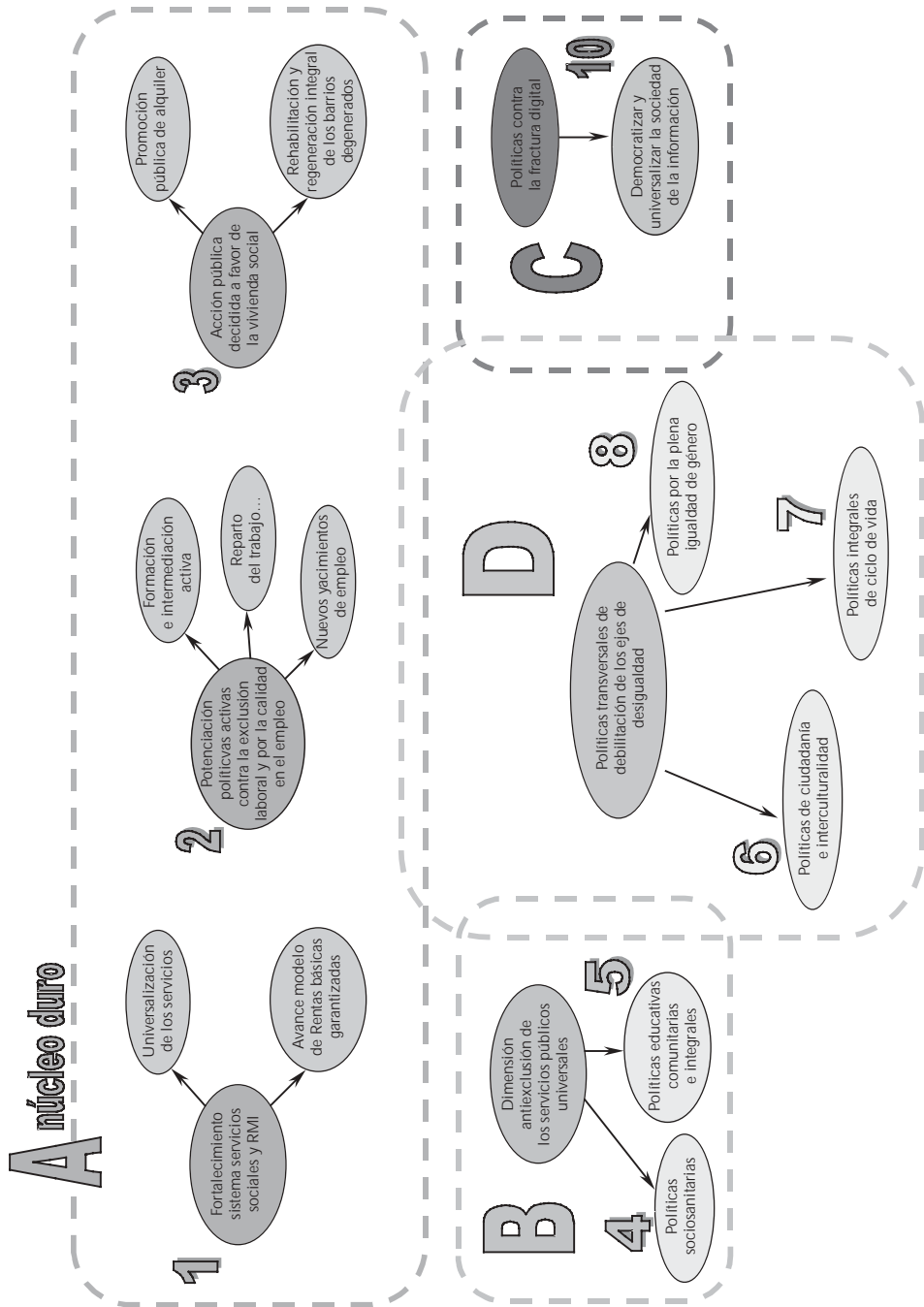
- Prácticas participativas: de fuerte implicación ciudadana. si la exclusión implica precarización en las capacidades de desarrollo personal, las acciones contra la exclusión tienen que abordarse desde formas de hacer que habiliten y capaciten a las personas; las políticas públicas deben tender a incorporar procesos e instrumentos de participación, de activación de roles personales y comunitarios, y de fortalecimiento del capital humano y social: en definitiva, de construcción y regeneración de ciudadanía.
- Prácticas innovadoras: si la exclusión conlleva un fuerte dinamismo, y es altamente sensible al cambio acelerado en las dimensiones económica, social, política y cultural de la sociedad post industrial, las políticas de inclusión social deben incorporar una permanente tensión innovadora, lejos de dinámicas de rutina y de lecturas anacrónicas de la sociedad.

Una vez caracterizados los criterios o estilos que deberían operar en toda política inclusiva pasamos a identificar cuales sería las políticas fundamentales. En concreto identificamos 9:

1. Políticas de universalización de servicios sociales y rentas básicas
2. Políticas contra la exclusión laboral y por la calidad del empleo
3. Políticas de vivienda social y regeneración integral de barrios
4. Políticas sociosanitarias
5. Políticas educativas comunitarias e integrales
6. Políticas contra la fractura digital
7. Políticas de ciudadanía e interculturalidad
8. Políticas por la plena igualdad de género
9. Políticas integrales de ciclo de vida: infancia, adolescencia y gente mayor vulnerable

Ahora bien, esta selección no es aleatoria, en azul las políticas centradas en los ámbitos de exclusión propuestos por la matriz IGOP, en rojo las políticas que surgen a partir de las circunstancias transversales intensificadoras de riesgos.

Asimismo, no todas las políticas que integran dicha agenda tienen el mismo peso. El gráfico siguiente aglutina las diferentes políticas en 4 grandes grupos: el núcleo duro (centrado en servicios sociales, Rentas mínimas; ámbito laboral y vivienda); un segundo grupo centrado en la dimensión antiexclusión de los servicios públicos universales; el tercero focalizado en las políticas contra la fractura digital y finalmente, un último grupo compuesto por las políticas transversales dirigidas a la debilitación de los ejes de desigualdad (interculturalidad; ciclos de vida; igualdad de género; relaciones).



Antes de pasar a cada uno de estos ámbitos avanzamos ya una medida concreta válida para todas las esferas de intervención. Una medida que debería formar parte inherente en el funcionamiento de toda política pública: el recurso a la evaluación de prácticas existentes para elaborar una *base de buenas prácticas*. Un mecanismo fundamental para fomentar el aprendizaje continuo y las soluciones innovadoras y creativas.

### 3.1. EL NÚCLEO DE LA AGENDA

La existencia de un núcleo duro de la agenda pretende dar respuesta a una constante que nos aparece al caracterizar una parte importante de la población socialmente excluida: la interrelación de la exclusión o la precariedad en el ámbito laboral y en el residencial (territorio y vivienda), con la imposibilidad práctica de acceso a los mecanismos públicos de protección e inserción social.

El núcleo de la agenda contra la exclusión podría configurarse sobre la base de tres ejes. En primer lugar, *el fortalecimiento del sistema de servicios sociales y rentas mínimas*, que puede concretarse en dos direcciones: la universalización de los servicios y el avance hacia un modelo de rentas básicas garantizadas. En segundo lugar, *la potenciación de las políticas activas contra la exclusión laboral y por la calidad del empleo*, desde formación e intermediación activa, hasta nuevos yacimientos y reparto del trabajo, pasando por la erradicación de los salarios bajos. En tercer lugar, una acción pública decidida a favor de *la vivienda social, de la promoción pública de alquiler, de la rehabilitación y de la regeneración integral de los barrios degradados*.

#### 3.1.1. Rentas

El creciente déficit de inclusividad del estado de bienestar ha operado como uno de los factores clave de generación de exclusión social: se han consolidado fracturas sociales a partir del diseño poco inclusivo de las principales políticas clásicas de bienestar<sup>17</sup>; se ha incrementado el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil (por ejemplo los mercados del suelo e inmobiliario). Finalmente, los servicios sociales han operado mayoritariamente desde concepciones selectivas, reactivas y meramente asistenciales o paliativas. Ello ha provocado enormes déficits de co-

---

<sup>17</sup> Por ejemplo la exclusión de la seguridad social de grupos con insuficiente vinculación al mecanismo contributivo, o la exclusión de sectores vulnerables al fracaso escolar en la enseñanza pública de masas.

bertura de necesidades, sólo resueltas en el mercado para las clases de rentas altas, o en un ámbito familiar patriarcal y sobrecargado —con enormes impactos para las mujeres— en el resto de la sociedad.

Si entramos en más detalle en el espacio de la renta, en la matriz IGOP distinguimos tres factores de exclusión: la pobreza<sup>18</sup>, las dificultades financieras del hogar y la dependencia económica de la protección social<sup>19</sup>. Son factores, los tres, complementarios entre sí y que nos muestran distintos grados, momentos o aspectos de la exclusión en el ámbito económico. En efecto, cuando analizamos los factores de exclusión en el ámbito económico vemos que estos no se agotan con la pobreza en los sentidos de carencia o limitación de recursos (ingresos o gastos) en los que la hemos venido definiendo, sino que otros factores como las dificultades financieras en momentos particulares o la dependencia de prestaciones sociales para alcanzar un mínimo de recursos (se sitúen estos por debajo del umbral de pobreza o no), pueden resultar igualmente importantes para explicar procesos de exclusión en este ámbito. Así pues, al margen de los indicadores de pobreza económica, se han recogido una serie de indicadores de dificultades financieras del hogar, por considerar que estas pueden originar o participar de procesos de exclusión sin necesidad de coincidir con situaciones de pobreza o independientemente de estas.

Para dar respuesta a esta necesaria garantía de rentas ante los déficit de inclusividad se ha recurrido al fortalecimiento de las políticas activas de empleo y al surgimiento general de las rentas mínimas de inserción (RMI). En ese sentido el PNAIS presenta un conjunto de medidas encaminadas a avanzar en el diseño consensuado con las CCAA de una regulación de criterios básicos de las RMI: ya sea en la delimitación de los criterios básicos comunes sobre requisitos, cuantías o en desarrollar estudios para conocer su impacto a nivel territorial, significación económica y efectos sobre el empleo por citar solo dos medidas.

Ahora bien, dichas rentas presentan bajos niveles de cobertura, no resuelven la vulnerabilidad al empleo en precario, son familiaristas y discrecionales. En definitiva, difícilmente se restablece el carácter inclusivo-cohesionador del estado de bienestar. Es por ese motivo que nuestra pro-

---

<sup>18</sup> Cabe aclarar que tomamos aquí la pobreza en sentido estricto o restringido, refiriéndonos únicamente a la carencia de recursos económicos

<sup>19</sup> Desde las pensiones y subsidios no contributivos y asistenciales, a las ayudas más puntuales como las becas de comedor o a las medidas de protección más propias de la exclusión como las Rentas Mínimas de Inserción. Las personas receptoras de ayudas de este tipo podían encontrarse en riesgo de exclusión en tanto que: a) estas ayudas implican un reconocimiento por parte del estado de la inexistencia de recursos suficientes para la subsistencia; b) si las personas beneficiarias de las ayudas consiguen situarse fuera del radio de riesgo de exclusión seguramente será gracias a estas ayudas; c) ello conlleva una dependencia de la protección social que les sitúa en una gran vulnerabilidad ante una situación de recortes o reducción del Estado del Bienestar.

puesta va mucho más allá que el simple aumento de las cuantías de la RMI o la homogenización de sus criterios. Nuestra apuesta es por el establecimiento de la Renta Básica (RB), un nuevo instrumento de política pública universal, solidario, inclusivo y redefinidor de la ciudadanía social. La RB redefine estratégicamente la dimensión de transferencias del estado de bienestar. Su objetivo es la desmercantilización de las personas: poder vivir dignamente, con independencia de la relación con el mercado de trabajo<sup>20</sup>.

¿Cómo se define pues la RB?. La renta básica es un pago que los poderes públicos realizan mensualmente a cada persona residente en su territorio, de forma estrictamente individual, incondicionalmente —incluso si no se quiere trabajar de manera remunerada— y con independencia de cualquier otro ingreso o fuente de renta que se pueda tener.

La renta básica es un instrumento flexible de generación de autonomía personal. Puede modularse *su cuantía*, estableciéndose una renta parcial que coexista con otras transferencias sociales, o bien haciéndola variable según la franja de edad. Puede modularse *su universalidad*, focalizándola en determinados colectivos, ya sea por razones de edad, de salida del mercado de trabajo o de exclusión de la cobertura contributiva. Finalmente, puede modularse *su incondicionalidad*, vinculándola a la realización de un determinado número de horas de trabajo socialmente útil a lo largo de la vida o de ciertos periodos de ésta.

Los impactos de la RB son muchos y complejos, pero merece la pena destacar los principales. En primer lugar, erradicaría la pobreza (no la exclusión social), pero sí la falta de ingresos como componente de la exclusión. En segundo lugar, podría tener unos efectos igualitaristas y de reducción de las desigualdades, tanto en el plano material, como en las esferas de género, familia y edad. En tercer lugar, al hacer a las personas menos dependientes del trabajo asalariado, la RB podría ser un factor de apoyo a las estrategias de reducción de jornada y de flexibilidad regulada. Desde luego, también podría provocar un incremento de dedicaciones a trabajos no asalariados: asunción de responsabilidades personales en espacios comunitarios, asociativos, domésticos etc. con el consecuente incremento de las tasas de capital social. Por último, la RB superaría lo que los autores anglosajones han llamado el «*poverty o unemployment trap*». El círculo vicioso consistente en renunciar o aplazar la inserción laboral en la medida

---

<sup>20</sup> En cualquiera de los modelos actuales de garantía de rentas, las transferencias públicas son sustitutivas de los ingresos salariales. La RB no es sustitutiva, es acumulativa. Para hacer factible su financiación, se requiere —entre otras cosas— un profundo cambio en los sistemas contributivos, con el consiguiente traslado de recursos al sistema fiscal.

que el nivel de subsidios condicionados es lo suficientemente elevado. Con la RB esto no pasaría, ya que el ingreso por RB sería no condicionado y por tanto acumulable a cualquier otro ingreso derivado de la inserción laboral.

### 3.1.2. **Ámbito laboral**

No descubrimos nada nuevo al recordar que el modelo de vida laboral caracterizado por la ciudadanía salarial, por la estabilidad y normalidad productivas se ha venido transformando de manera notable en los últimos años. Los nuevos procesos productivos, los cambios tecnológicos o la desregulación laboral han producido un impacto inmenso en las condiciones laborales y en la configuración del mercado de trabajo. Pero aun así, debemos poner de manifiesto la importancia del empleo en la sociedad actual. En efecto, el empleo, además de ser la fuente básica de ingresos de las personas y, por tanto, un medio de subsistencia, también constituye un mecanismo de articulación de las relaciones sociales; de aquí que la carencia o la precariedad del empleo tengan efectos más allá de la cuestión meramente económica.

#### LA NUEVA AGENDA INCLUSIVA LA ESFERA LABORAL

Conectadas al ámbito laboral, pueden distinguirse dos tipos de exclusiones sociales. La exclusión en el acceso al mercado laboral y la exclusión social derivada de las condiciones de trabajo. En otras palabras: la exclusión *DEL* mercado de trabajo, expresada en forma de dificultades intensas de inserción, expulsión y desempleo no protegido y de larga duración; y por otra parte, la exclusión *EN* el mercado de trabajo, reflejada en la precarización múltiple del empleo y de las relaciones laborales. Ambos tipos de exclusión se focalizan de forma especial y más intensa en ciertos colectivos, definidos en función de sus bajos niveles educativos, de su origen u opción cultural, de su franja de edad, de su contexto familiar y relacional de género, y de su situación sociosanitaria.

La tabla siguiente propone los objetivos estratégicos, perspectivas de acción y políticas necesarias para avanzar en la inclusión social en materia laboral.

TABLA 8  
LA AGENDA INCLUSIVA EN EL ÁMBITO LABORAL

		DOS PERSPECTIVAS DE ACCIÓN PÚBLICA	
		Políticas de debilitamiento de los factores generadores de Exclusión laboral	Políticas de prevención y atención a colectivos vulnerables y en condiciones de exclusión laboral
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Garantizar niveles dignos de Calidad en el empleo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regular condiciones de estabilidad</li> <li>2. Regular condiciones salariales mínimas dignas y sin excepciones</li> <li>3. Instrumentos de participación en la empresa</li> <li>4. Políticas intensivas de salud laboral</li> <li>5. Programas de formación permanente</li> <li>6. Adecuar la oferta formativa a las peculiaridades de las personas con cargas familiares: adaptación horarios compatibles cuidado de menores, reserva plazas en guarderías públicas, etc...</li> <li>7. Favorecer la normalización de situaciones de actividad económica marginal o irregular (economía sumergida)</li> <li>8. Ayudas a la movilidad laboral</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desprecarizar condiciones salariales y de jornada.</li> <li>2. Contratación estable de colectivos en situación de subempleo o eventuales.</li> <li>3. Extensión de mecanismos de negociación colectiva a colectivos en precario, al margen de las relaciones laborales.</li> <li>4. Agilizar el procesos de concesión de permiso de trabajo a los inmigrantes con oferta laboral.</li> <li>1. Elaboración de protocolos de colaboración entre los servicios de empleo y sociales para mejorar los procesos de derivación entre ambos sistemas.</li> </ol>
	Generar procesos de inserción laboral de los colectivos más vulnerables a la exclusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas de educación integral</li> <li>2. Servicios públicos de intermediación</li> <li>3. Compensación del sobrecoste laboral por baja productividad de trabajadores en proceso de inserción a través de subvenciones por puesto de trabajo</li> <li>4. Reducción de cargas fiscales</li> <li>5. Nuevos filones de empleo</li> <li>6. Pactos Territoriales por el empleo</li> <li>7. Reparto del empleo (35 horas)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Formación de colectivos específicos (Escuelas Taller...)</li> <li>3. Políticas integradas: orientación-inserción</li> <li>4. Apoyo a nuevas formas de empleo y empresa (empresas de inserción social...)</li> <li>5. Creación de empresas tuteladas para personas con problemáticas especiales.</li> <li>6. Empleo protegido para personas con problemas sociales (ej. mujeres solas con cargas familiares).</li> <li>7. Priorizar a las empresas de inserción en las adjudicaciones de contratos con la Administración.</li> <li>8. Articular becas o primas de asistencia que actúen como incentivo a la formación de personas con muy bajos niveles de renta, de modo que el acceso a estas actividades no se vea dificultado por la necesidad inmediata de ingresos.</li> </ol>
	Ofrecer protección social a los Colectivos en situación de Desempleo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Renta básica de ciudadanía</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Extensión y profundización de las prestaciones por desempleo (cobertura del Desempleo de larga duración)</li> </ol>

### **3.1.3. Vivienda**

Vivienda y empleo son dos elementos centrales en la configuración de todo proyecto vital personal, pero a diferencia de otros servicios (como sanidad o educación) no han sido prestados al conjunto de la ciudadanía por los mecanismos del estado del bienestar sino que se han configurado como servicios mercantilizados. Servicios sometidos a fuertes presiones fruto de los cambios económico productivos como del modelo urbanizador de las sociedades postindustriales.

#### LA NUEVA AGENDA INCLUSIVA EN VIVIENDA Y ESPACIO URBANO

En este ámbito la exclusión viene generada por el carácter socialmente selectivo y segregador de los mercados de suelo e inmobiliario, con una presencia pública generalmente débil o residual. Y se concreta en 3 tipos de exclusión: la discriminación en el ACCESO, las CONDICIONES de la vivienda (INFRAVIVIENDA / HACINAMIENTO) y la degradación de BARRIOS enteros. Estos deberían ser los objetivos estratégicos a perseguir: corregir la discriminación de acceso, garantizar una vivienda en condiciones dignas y superar las pautas de segregación social de las ciudades.

Estos tipos de exclusión se manifiestan más intensamente en determinados colectivos definidos en función de sus bajos ingresos, de su origen u opción cultural, de su franja de edad, de su contexto familiar y relacional de género, y de su situación sociosanitaria.

La tabla siguiente propone los objetivos estratégicos, perspectivas de acción y políticas necesarias para avanzar en la inclusión social en materia de vivienda y espacio urbano.

TABLA 9

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, PERSPECTIVAS DE ACCIÓN, Y POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL URBANA

		DOS PERSPECTIVAS DE ACCIÓN PÚBLICA	
		Políticas de debilitamiento de los factores generadores de Exclusión social urbana	Políticas de atención a colectivos vulnerables y territorios de exclusión social urbana
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Superar la exclusión y las diferencias discriminaciones en el acceso a la vivienda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción pública de Viviendas de Integración Social (VIS)</li> <li>2. VPO (régimen especial, RE) con subvenciones directas a colectivos en riesgo de exclusión</li> <li>3. Municipalización de suelo para VIS y VPO-RE</li> <li>4. Oferta de VIS en el mercado secundario: municipales o privadas-concertadas</li> <li>5. Intermediación pública y regulación del mercado de alquileres</li> <li>6. Fiscalidad sobre viviendas vacías y programa de reconversión en alquileres sociales o espacios de uso social</li> <li>7. Apoyar la flexibilización de los mecanismos de pago, permitiendo que se puedan aplazar los pagos en determinadas circunstancias</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo contra discriminación de acceso de raíz cultural (inmigración, opción sexual.)</li> <li>2. Red de alojamientos sociales para personas sin techo</li> <li>3. Red de alojamientos para mujeres en situación de conflicto social con acceso disponible durante 24 horas</li> <li>4. Promoción de viviendas de alquiler para jóvenes</li> <li>5. Promoción de viviendas adaptadas</li> <li>6. Programa de viviendas intergeneracionales</li> <li>7. Potenciar la participación de los servicios sociales en los órganos de decisión competentes en materia de vivienda</li> <li>8. Programas de acogimiento familiar y pisos tutelados para colectivos vulnerables en proceso de inserción</li> </ol>
	Garantizar el disfrute de una vivienda digna, sin riesgo de precariedad económica familiar		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Red de alojamientos alternativos</li> <li>2. Rehabilitación y mejora de infraviviendas (reorientando y potenciando las actuaciones de las escuelas taller y Casas de oficio por ej.)</li> <li>3. Prestaciones y subsidios al alquiler (cobertura económica en caso de riesgo de pérdida de vivienda)</li> <li>4. Ceder un % de vivienda pública a entidades mediadoras que trabajen con colectivos en dificultad, para su uso como viviendas tuteladas temporales</li> <li>5. Fórmulas de intervención compartida empresarios, sindicatos y entidades (supervisión administración) para garantizar alojamiento digno a los temporeros en temporada agrícola</li> </ol>
	Debilitar las desigualdades urbanas y segregación social de las ciudades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas urbanas de ciudad compacta: (Complejidad de usos, transporte público, equipamientos, espacios de conectividad, dispersión de centralidades, supresión de barreras arquitectónicas)...</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Planes Integrales y Planes Comunitarios en Centros Históricos bajo dinámicas de degradación, y en barrios periféricos segregados</li> <li>3. Programas de mejora de vivienda social en entorno rural y núcleos de población en riesgo de abandono.</li> </ol>

### 3.2. LA SEGUNDA CORONA DE POLÍTICAS

La dimensión antiexclusión de los servicios públicos universales: educación y sanidad.

#### 3.2.1. Políticas educativas / formativas

La Educación adquiere un papel de especial relevancia en relación con la exclusión social. Ante todo, el ámbito educativo es un espacio de socialización básica que conecta a las personas, a las familias y sirve de base a las interacciones con el barrio, el pueblo, el territorio. Por otro lado, en sus dimensiones básicas y obligatorias, garantiza la igualdad de oportunidades, y otorga competencias que facilitan el tránsito a la vida profesional y a la continuidad formativa. Al mismo tiempo es un elemento básico de la autonomía personal, y puede asimismo reconocer y poner en valor las diferencias que se dan en su propio ámbito. La educación en sentido amplio (con cada vez más dimensiones) y la escuela en sentido estricto, se configuran así como elementos centrales en una sociedad (la del «conocimiento») en la que todo acaba teniendo una valencia formativa. Sin educación no es posible configurar una agenda inclusiva realmente significativa.

#### LA NUEVA AGENDA INCLUSIVA EN EL ÁMBITO EDUCATIVO / FORMATIVO

Los elementos que acaban explicando que los individuos puedan encontrarse en situación de desventaja pueden tener que ver con muchos factores distintos. Sean estos de carácter personal<sup>21</sup>, sociocultural<sup>22</sup> o fruto de la combinación y/o la agudización de éstos<sup>23</sup>. En todos los casos, sin embargo, debemos entender que la conexión educación-exclusión va bastante más allá de la idea de «fracaso escolar».

Para poder instrumentar la agenda que proponemos de lucha contra la exclusión en el ámbito formativo/educativo nos centraremos en dos espacios: el acceso al sistema educativo y el desarrollo del capital formativo.

Por lo que respecta al acceso al sistema educativo formal, los déficits y las carencias las hemos vinculado a dos factores básicos: la ausencia de es-

---

<sup>21</sup> Desigualdades en origen fruto de deficiencias psíquicas o físicas, enfermedades y situaciones familiares particularmente traumáticas o problemáticas.

<sup>22</sup> Desigualdades fruto de la falta de calidad y de medios en el ámbito educativo-cultural, en razón a la inserción en un entorno social particularmente desfavorecido

<sup>23</sup> Desventajas con origen en situaciones de riesgo, de alto riesgo o de marginación que viven los sujetos (drogadicción, detenciones, prostitución, pobreza, paro de larga duración, etc.)

colarización en edades en que ésta tiene un carácter obligatorio, y la privación del acceso a la educación obligatoria integrada. Esta situación puede darse de hecho, fruto de la propia dinámica segmentadora de los nuevos rumbos formativos en España. Ambas situaciones colocan a quienes las viven en una posición de desigualdad básica que vulnera claramente el principio de equidad. Las y los menores de dieciséis años no escolarizados pueden tener aún alguna oportunidad de restitución formativa mediante su posterior incorporación a la Educación de Adultos aunque, de todos modos, la proporción de ellos que acude, efectivamente, a ella es muy limitada, por lo que podemos considerar que este recurso no constituye, en la práctica, una verdadera red alternativa de inserción. Por otra parte, el alumnado que cursa Educación Especial se encuentra con una imposibilidad efectiva de obtener una graduación mínima que les brinde un soporte para su inserción personal, profesional y social.

Por lo que se refiere al *Capital Formativo*<sup>24</sup> se ha dimensionado a partir de seis factores. Factores que pueden contribuir a la exclusión social, presente y/o futura, de los individuos, y que se derivan de sus resultados formativos: el «Analfabetismo» absoluto y funcional, los «Niveles formativos bajos», el llamado «Fracaso escolar», el «Abandono del Sistema Educativo» y las «Barreras lingüísticas».

La tabla siguiente muestra las medidas propuestas para este ámbito. En líneas generales la propuesta pasa por impulsar una visión global e integradora del fenómeno educativo, dotando de mayor flexibilidad a la enseñanza obligatoria, vinculándola con la oferta formativo-laboral e implicando a la comunidad y al restos de servicios (sociales, sanitarios, etc...) en el proceso educativo. En esencia, se trata de impulsar políticas educativas comunitarias e integrales.

---

<sup>24</sup> Entendemos el Capital Formativo como la resultante en términos objetivos (títulos académicos) y subjetivos (autopercepción) de la relación que han establecido o establecen las personas con el Sistema y los recursos Educativos.

TABLA 10  
 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, PERSPECTIVAS DE ACCIÓN, Y POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA / FORMATIVA

		DOS PERSPECTIVAS DE ACCIÓN PÚBLICA	
		Políticas de debilitamiento de los factores generadores de exclusión laboral	Políticas de prevención y atención a colectivos vulnerables y en condiciones de exclusión laboral
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Acceso al sistema educativo	1. Impulsar de forma conjunta entre los centros docentes, la administración local, y el resto de actores implicados (vecinos, policía local, trabajadores sociales,...) la erradicación del absentismo escolar. Estableciendo mecanismos claros de actuación, consensuados y conocidos por todos los actores implicados.	1. Incorporar sistemas alternativos de información y comunicación pensados para colectivos con elementos diferenciales significativos (ciegos, analfabetos, personas con discapacidades mentales, inmigrantes...) 2. Redefinir las políticas de comunicación para garantizar que la información llega a los colectivos con especiales dificultades de acceso y que dicha comunicación facilita la comprensión en los dos sentidos (política de comunicación «empática», «comprensiva-compasiva»). 3. Vincular la percepción de ayudas asistenciales (RMI) con la escolarización de los niños/as de 3 a 16 años. 4. Velar por la aplicación de los principios propios de la red pública de enseñanza en los centros concertados, evitando que se den situaciones de «selección adversa» frente a colectivos con necesidades y problemas especiales (necesidades educativas especiales, discapacidades, inmigrantes, llegada tardía hijos inmigrantes, etc...) en todos los ciclos y cursos.
		2. Asegurar una buena cobertura pública de la fase 0-3 años que garantice, desde el origen, una verdadera igualdad de oportunidades 3. Consolidar la oferta educativa de 3 a 16 años y establecer comisiones de seguimiento en el tránsito de los niveles infantil-primaria, primaria-ESO y ESO-posobligatorio del sistema formal educativo. 4. Asegurar la conexión y el tránsito fluido y efectivo entre el sistema educativo y lo que llamaríamos el «tiempo educativo» en sentido amplio, vinculado a las actividades complementarias, extraescolares, etc., que acaban proporcionando factores intangibles pero esenciales de formación (empatía, trabajo en grupo, capacidad de resolver problemas,...) 5. Estudiar qué información y como llega a los diferentes colectivos ciudadanos para mejorar los canales de transmisión y de coordinación entre dinámicas formativas, públicas y no públicas, formales y no formales. 6. Política de becas ágil y accesible que tenga en cuenta las desproporciones de renta y consumo en distintas partes de España.	

<b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>  Desarrollo del capital formativo	<p>7. Ampliar en el marco educativo la red pública de centros para niños y niñas de 0-3 años, especialmente en zonas de dificultad social y con horarios amplios que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar.</p>	
	<p>1. Conectar las actividades de formación con los proyectos de desarrollo económico y social a nivel local, para adecuarse al modelo económico del entorno y potenciar el conocimiento la acción que permita generar iniciativas locales que ofrezcan nuevas perspectivas al propio mercado de trabajo.</p> <p>2. Dar transparencia y difusión a las dotaciones de recursos destinados a colectivos excluidos o de riesgo, e incrementando cuando haga falta la dotación de recursos, para evitar los prejuicios y tópicos de la población autóctona sobre los colectivos de inmigrantes.</p> <p>3. Combatir mediante la información mutua sobre la historia y los valores de las distintas culturas los prejuicios raciales.</p> <p>4. Diagnostico de las necesidades de personal para afrontar las necesidades futuras: numero de educadores de calle, trabajadores sociales...</p>	<p>1. Aprovechar la posición privilegiada de los docentes como detectores de situaciones de riesgo potencial y establecer mecanismos de derivación coherente y clara de los casos que precisen de la intervención de otros profesionales especializados.</p> <p>2. Continuar y potenciar los programas de actuación compensatorios y de discriminación positiva.</p> <p>3. Establecer programas de evaluación del proceso de integración de los alumnos con necesidades educativas especiales y de inmersión lingüística.</p> <p>4. Establecer de forma periódica contactos entre los agentes educadores del sistema formal, las comunidades que expresan las diversidades presentes en la comunidad, los servicios especializados, los programas de cooperación con los países de origen de los inmigrantes, las casas regionales, servicios religiosos o otros representantes de culturas minoritarias con la finalidad de establecer elementos para diseñar acciones de mejora de la comprensión de la diversidad y de la cooperación.</p> <p>5. Estudiar, de forma conjunta con el claustro las necesidades de formación en el ámbito de la lucha contra las exclusiones, crear cursos y presentar experiencias.</p> <p>6. Definir objetivos prioritarios en función de los problemas concretos y urgentes a partir del</p>

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

<p>Desarrollo del capital formativo</p>	<p>estudio de situación de la población y el entorno socioeconómico y sociocultural. Fomentando el debate en foros consultivos y de participación como los Consejos Escolares, ámbitos de participación más informales pero más focalizados, etc.</p> <p>7. Consensuar los programas de mínimos a partir de planes locales de educación de adultos junto a otras administraciones y agentes sociales (sindicatos, empresarios, asociaciones, fundaciones). Con especial hincapié en detectar (a través de mapas de servicios educativos locales):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las redes educativas de base de soporte para la cultura y el trabajo.</li> <li>• Las redes que permitan a los ciudadanos y ciudadanas incorporarse a estudios de nivel medio y superior.</li> <li>• Las redes educativas informales y especializadas que marquen puntos de innovación y tendencias de futuro.</li> </ul> <p>8. Establecer un sistema de programación e información de las diferentes oportunidades formativas y laborales de manera que EAPs, tutores y Orientadores tengan conocimiento de las mismas y puedan hacer uso de esa información en su tarea de derivación y seguimiento, y al mismo tiempo puedan influir presentando sus necesidades, sugerencias o propuestas.</p> <p>9. Facilitar la puesta en práctica de lo aprendido en las aulas en el seno de la comunidad mediante prácticas en el territorio o organismos colaboradores.</p> <p>10. Elaborar el catálogo de propuestas formativas a ofrecer a la ciudadanía en su sentido más amplio (edades, formación previa, horarios,...)</p>
---	---

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Desarrollo del capital formativo	<p>11. Repensar horarios y calendarios formativos para adaptarlos a las nuevas necesidades de los ciudadanos/usuarios.</p> <p>12. Establecer nuevos sistemas de reconocimiento de certificación de conocimientos en las que se tengan en cuenta todas las competencias adquiridas como por ejemplo la titulación progresiva, las competencias no formales cada vez más apreciadas pro un mercado creciente de servicios</p> <p>13. Establecer acuerdos puntuales con entidades de</p> <p>14. Estudiantes voluntarios para ofrecer refuerzo escolar personalizado.</p>
	Transversalidad de implicación comunitaria	<p>1. Superar la concepción tradicional por la que la educación solo concierne a la escuela e impulsar proyectos educativos de ámbito global como los llamados Proyectos Educativos de Ciudad.</p> <p>2. Establecer mecanismos permanentes de coordinación de los educadores formales y los servicios de soporte personal en cada distrito o zona, especialmente los servicios sociales de atención primaria.</p> <p>3. Repensar horarios y calendarios formativos para adaptarlos a las nuevas necesidades de las familias.</p> <p>4. Detectar, documentar y difundir ejemplos de buenas prácticas: facilitar la formación entre profesionales en activo a través de la dinámica de aprendizaje conjunto en relación a sus puntos fuertes (Ej. Atención inmigrantes, lucha contra el analfabetismo, mediación conflictos...)</p>

Desarrollo del capital formativo		4. Incentivar con recursos y competencias las dinámicas por las que un territorio quiere asumir la gobernación de su espacio educativo en sentido amplio, a través, por ejemplo, de contratos programa que definan objetivos, recursos y compromisos mutuos
----------------------------------	--	---

### 3.2.2. Políticas sociosanitarias

La exclusión sociosanitaria es una situación de desventaja social que resulta de la combinación de problemas de salud y de ciertas características y circunstancias vitales de los individuos. En efecto, la exclusión sociosanitaria es una dimensión de marginación o exclusión social que raramente aparece aislada. Un individuo o un colectivo sobre el que converjan problemas de salud y problemas de integración social estará probablemente afectado también por otras dimensiones de exclusión (laboral, familiar, educativa, económica, relacional...).

El riesgo de exclusión sociosanitaria y, por tanto, la necesidad de una atención específica tiende a acentuarse en el caso de individuos y colectivos sobre los que confluyen circunstancias de patología crónica, deterioro físico o psíquico, y escasez de recursos y/o ausencia o deficiente apoyo familiar. Este es el caso de pacientes geriátricos con pluripatología, personas con deterioro físico o psíquico, enfermos crónicos, enfermos terminales, enfermos mentales, personas con diferentes grados de minusvalía, toxicómanos, individuos con nuevas patologías como el SIDA... Estas deficiencias de salud conllevan grados diversos de falta de autonomía personal y dependencia funcional, que se reflejan en muy bajos niveles de calidad de vida y un consiguiente riesgo de exclusión social si se ven agravados por circunstancias vitales intensificadoras. Éstas incluyen, entre otros, aspectos como edad, categoría ocupacional, nivel de ingresos, nivel educativo, hábitos y estilos de vida, situación laboral, situación familiar, vivienda, entorno ambiental y relaciones sociales<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Diversos estudios corroboran la existencia de un gradiente del nivel de salud y de bienestar social en la población, en que los grupos de mayor nivel socioeconómico tienen mejores indicadores de salud y de bienestar social que los de menor nivel socioeconómico. En relación al estado de salud percibido, el porcentaje de individuos con salud deficiente aumenta a medida que disminuye el nivel socioeconómico, y la desigualdad también aumenta a medida que lo hace la edad. Existen también evidencias de que una serie de padecimientos o deficiencias son padecidas con mayor frecuencia a medida que descendemos en la escala social.

Las familias de menor nivel socioeconómico tienen menos posibilidades de aliviar los problemas que se derivan de asumir situaciones de exclusión de algunos de sus miembros. Aún así, cuanto menor es el nivel socioeconómico de la familia, más se tiende o bien a asumir en el seno de la propia familia el cuidado de las personas con problemas de salud —tarea de la que se encarga principalmente la mujer— o, en todo caso, a acudir a una oferta pública que no siempre saben identificar o usar de la manera más eficaz.

En la matriz IGOP el ámbito sociosanitario se ha elaborado sobre la base de la diferenciación entre los espacios de la Mortalidad y el de la Morbilidad. El primero de ellos consta de tres factores: la «Mortalidad infantil prematura», la «Mortalidad evitable» y la «Mortalidad relacionada con malas condiciones de vida». El espacio de la Morbilidad se ha dimensionado mediante dos factores: las «Enfermedades que provocan exclusión social<sup>26</sup>» (todas aquellas enfermedades que son visibles y que, supuestamente, denotan una deprivación física y/o moral de quienes las padecen) y las «Enfermedades que sufren los colectivos excluidos<sup>27</sup>».

#### LA NUEVA AGENDA INCLUSIVA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO

Actualmente, los Servicios Sociales son la estructura institucional que trata la problemática de la exclusión en general. Sin embargo, los estudios publicados sobre la creación de esta red de Servicios Sociales<sup>28</sup> en los ámbitos autonómicos y municipales y sobre su funcionamiento coinciden en poner de manifiesto tanto la insuficiencia de sus recursos y su consiguiente incapacidad para cubrir las necesidades detectadas, como la falta de integración de sus actuaciones con las de otros servicios —como los sanitarios antes mencionados— cuyas actuaciones complementarían o incluso se solaparían con las suyas.

Las intervenciones destinadas a disminuir las desigualdades sociales en salud deben plantearse: (1) qué debe hacerse, es decir, qué tipo de intervención debe llevarse a cabo —socioeconómico, sanitario o ambos a la vez—; (2) población sobre la que se debe actuar —la población en general o grupos de riesgo vulnerables—; (3) el nivel geográfico sobre el que intervenir; y (4) el nivel de gobierno que más eficazmente puede diseñar y organizar estas intervenciones.

---

<sup>26</sup> Se trata de las Adicciones estigmatizadas socialmente, los Trastornos mentales estigmatizados socialmente, las Enfermedades infecciosas estigmatizadas socialmente, las Enfermedades que provocan malformaciones, las Alteraciones de la imagen corporal, las Deficiencias que provocan una exclusión social institucionalizada por secuelas anatómicas y funcionales, y las Discapacidades graves que general dependencia.

<sup>27</sup> En este caso nos referimos a: Enfermedades atribuibles a contaminación del medio ambiente, las Enfermedades infecciosas relacionadas con malas condiciones de vida, y las Enfermedades relacionadas con el uso de drogas.

<sup>28</sup> Puede distinguirse entre servicios sociales generales —básicos, comunitarios o de atención primaria— y servicios sociales *especializados*, todos ellos transferidos a las CC.AA. A nivel

En el caso del PNAIS la intervención social y sanitaria se disgrega a lo largo de los diferentes objetivos, con especial intensidad en el Objetivo 3 que contempla actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables. En nuestro caso, la tabla que presentamos rehuye dicha especialización por colectivos y presenta objetivos/medidas válidas para el conjunto de los mismos.

### 3.3. LA TERCERA CORONA DE POLÍTICAS: DIVERSIDAD, EDAD, GÉNERO Y RELACIONES

Quisiéramos dejar claro de entrada que las políticas inclusivas propuestas deben integrarse y considerarse en las políticas universales. Es decir, debe evitarse estigmatizar a determinados colectivos y duplicar las acciones ya existentes. Por ejemplo, en el tema educativo, el trato a colectivos de inmigrantes debería poder realizarse en el sistema público (también el concertado) y no crear centros ghetto específicos para personas de otras procedencias. Ahora bien, también es cierto que dichos servicios deberían adaptarse, reforzarse o ser rediseñados para poder dar una respuesta adecuada a la nueva realidad. Así, siguiendo con el ejemplo anterior, es conveniente planificar una política de acogida al centro escolar del alumnado extranjero con talleres de inmersión lingüística antes de integrar al alumno al aula ordinaria.

En este sentido las políticas de género, edad y diversidad no deberían ser específicas sino transversales, que impregnaran al resto de acciones desarrolladas desde las instituciones públicas. No tiene sentido, a nuestro entender, desarrollar una política de género como un área específica en la que integrar la perspectiva laboral, sociosanitaria, educativa... esta visión nos llevaría a desarrollar innumerables políticas pensadas solo para colectivos específicos. Al

---

de coordinación estatal, la actuación más destacada en cuanto a servicios sociales generales ha sido el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales. Estas prestaciones básicas incluyen: (1) información y orientación, de carácter administrativo fundamentalmente; (2) ayuda a domicilio, sobre todo de tipo doméstico; (3) acogimiento o acogida para casos agudos —mujeres maltratadas, madres solteras, menores abandonados o víctimas de malos tratos—; y (4) prevención y reinserción social —intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigidas a personas y colectivos de riesgo o marginación social, con objeto de prevenir su marginación y lograr su reinserción familiar y social. Los *servicios sociales especializados* son aquellos que se definen y gestionan en función de las áreas de demanda ya conocidas. La especialización se identifica con las diferencias de los usuarios por circunstancias de edad, sexo y otras características personales con presunta proyección social —a pesar de que algunos calificados como generales también se dirigen a colectivos específicos, como la ayuda domiciliaria para ancianos, o las casas de acogida para mujeres maltratadas—. En algunos casos, estas intervenciones apuntan a superar situaciones críticas (infancia abandonada, toxicomanía grave), mientras que en otros casos persiguen objetivos de desarrollo personal o de mejora de la calidad de vida (guarda infantil, mantenimiento físico de ancianos). En general, las principales áreas de especialización son: familia, infancia juventud, ancianidad, condición sexual, minorías étnicas, discapacitados, toxicómanos, delincuentes.

TABLA 11  
LA AGENDA INCLUSIVA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO  
DOS PERSPECTIVAS DE ACCIÓN PÚBLICA

		DOS PERSPECTIVAS DE ACCIÓN PÚBLICA	
		Políticas de debilitamiento de los factores generadores de exclusión sociosanitaria	Políticas de atención a colectivos y territorios vulnerables y en condiciones de exclusión sociosanitaria
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Prevenir la exclusión derivada del solapamiento entre desigualdades sociales y desigualdades en salud	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducir desigualdades socioeconómicas.</li> <li>2. Reducir desigualdades en el acceso a y utilización del sistema educativo.</li> <li>3. Reducir desigualdades en el acceso a y utilización del sistema sanitario.</li> <li>4. Reducir desigualdades en el acceso a una vivienda digna.</li> <li>5. Reducir desigualdades en el entorno residencial urbano y rural (salubridad, servicios, vialidad...).</li> <li>6. Regular la «universalización» del derecho a la integración social.</li> <li>7. Establecer mecanismos de coordinación entre servicios sociales, sanitarios y educativos para la detección de colectivos excluidos y su atención.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer acuerdos de cooperación entre CCAA y Municipios sobre actuaciones que promuevan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la equidad en el acceso y la eficacia en la utilización de los servicios sanitarios y educativos, y</li> <li>• la mejora integral de zonas urbanas y rurales degradadas.</li> </ul> </li> <li>2. Dotar a los municipios de la capacidad operativa necesaria para detectar a los colectivos en riesgo de exclusión y evaluar sus necesidades.</li> <li>3. Dinamizar los consejos de participación existentes (económicos y sociales) en los diferentes niveles de gobierno, para definir compromisos sobre las actuaciones necesarias contra la exclusión sociosanitaria.</li> <li>4. Formar agentes comunitarios de diferentes étnias para facilitar el acceso a los servicios sanitarios.</li> <li>5. Adaptar las pautas de actuación del sistema sanitario a las peculiaridades culturales y sociales de los diferentes colectivos.</li> <li>6. Creación de equipos de detección en la calle.</li> <li>7. Potenciación de un banco de Buenas prácticas de intervención como referente de aprendizaje.</li> </ol>
	Garantizar una cobertura más extensa a los excluidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Iniciar programas de prevención de la exclusión, a través de los servicios sociales generales.</li> <li>2. Concentrar estas actuaciones en las zonas urbanas y rurales más degradadas, donde el riesgo es más importante.</li> <li>3. Elaboración de un catálogo con los recursos de salud existentes para facilitar el acceso de las personas excluidas en colaboración con las entidades que trabajan con estos colectivos.</li> </ol>	

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Garantizar una cobertura más extensa a los excluidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Realizar campañas informativas y de promoción de estilos y hábitos de vida, generales y selectivas para colectivos en riesgo.</li> <li>5. Crear centros de dinamización social donde no existan y dinamizar los ya existentes.</li> <li>6. Establecer convenios de cooperación con entidades del tercer sector como grupos primarios de intervención con colectivos o zonas excluidos o vulnerables.</li> <li>7. Establecer programas marco de actuación con actores sociales y económicos implicados proveedores alternativos al sector público, con experiencia en la atención sociosanitaria y con voluntad de ofrecer cobertura pública.</li> <li>8. Fomentar el empadronamiento de todas las personas inmigrantes requisito para que pueda acceder al sistema público de salud.</li> <li>9. Creación de protocolos de coordinación entre los centros sanitarios y los servicios sociales.</li> </ol>
	Garantizar una atención más intensa a los excluidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Recoger la evaluación que los beneficiarios de los servicios y programas e incorporarlas en su revisión constante.</li> <li>3. Establecer una relación de confianza entre los beneficiarios y los profesionales que los atiendan, de forma que acaben siendo capaces de acudir por iniciativa propia al servicio que necesiten.</li> <li>4. Presencia de gerontólogos en los centros de atención primaria.</li> <li>5. Servicios de Apoyo a las familias cuidadoras: centros de internamiento temporal; seguimiento médico domiciliario...</li> </ol>

contrario, se trata de incorporar la lógica de género, edad y diversidad a las políticas existentes incorporando sus especificidades.

Dada la transversalidad de nuestra propuesta no pretendemos presentar aquí medidas para cada colectivo (mujeres, inmigrantes, gente mayor) y perfil (sanidad, empleo...). Nos limitamos a apuntar algunas áreas de acción prioritarias para cada faceta:

### 3.3.1. Género

Nos parece imprescindible para empezar, incorporar la perspectiva de género en la planificación, diseño, implementación y evaluación de programas desarrollados por las administraciones públicas.

Por otro lado, son fundamentales las políticas dirigidas a:

- Fomentar nuevos usos del tiempo y a cambiar sus jerarquías (políticas de conciliación de tiempos como permisos, excedencias, reducciones de jornada laboral, etc.).
- El soporte integral a mujeres en el marco de familias no convencionales, como las familias monoparentales, los procesos postruptura familiar, mujeres mayores solas, etc.

- La acogida y reinserción a mujeres en situación de violencia de género
- Fomentar un nuevo contrato de género en el marco reproductivo
- Fomentar la igualdad en el ámbito público

### 3.3.2. Edad

En este caso la perspectiva edad tiene en cuenta todas las etapas de la vida: infancia, adolescencia, juventud, edad adulta y vejez.

En cuanto a la vejez, son tan fundamentales las políticas de debilitación de los factores de exclusión a través, sobretodo, del refuerzo de la esfera relacional, como las políticas de atención a las personas en situación de riesgo.

*Políticas de debilitación de factores en la vejez:*

- Políticas comunitarias dirigidas a reforzar el arraigo de la gente mayor en la comunidad y el conjunto de las relaciones de proximidad y de vida cotidiana (programas de convivencia inter e intrageneracional, bancos del tiempo, políticas de fomento de las relaciones de vecindad, etc.).
- Fomento de las redes y la participación activa del colectivo, tanto en espacios propios como en marcos comunes e intergeneracionales.

*Políticas de atención al colectivo de mayores:*

- Políticas integrales de atención domiciliaria.
- Políticas de viviendas con servicios.
- Equipamientos y centros de día.
- Equipamientos residenciales.
- Red sociosanitaria integral.
- Políticas de universalización y equidad del sistema de pensiones.

*Políticas de atención a la infancia, adolescencia y juventud en situación de riesgo:*

- Políticas de atención psicopedagógica en el marco escolar.
- Políticas de estimulación y detección precoz de problemas vinculados a retraso motriz, mental, etc. en la pequeña infancia.
- Equipamientos y centros abiertos en horario escolar para menores en situación de alto riesgo de exclusión.
- Escuelas taller.

- Políticas de viviendas asistidas para jóvenes mayores de 16 años.
- Equipamientos residenciales de acción educativa integral.
- Políticas de trabajo en medio abierto con jóvenes y adolescentes.
- Equipamientos y centros abiertos en horario extraescolar con carácter universal.

### **3.3.3. Diversidad**

Las políticas de inclusión enfrentan nuevos retos que se añaden a otros ya presentes. Si hasta hace un cierto tiempo las políticas de bienestar se articulaban entorno a los ejes de igualdad o redistribución y autonomía, el nuevo contexto social hace emerger un tercer eje que ya no puede obviarse: la diversidad. En estos momentos las políticas de reconocimiento de la diversidad son ya una pieza clave e incuestionable para avanzar en la lucha contra la exclusión.

En este sentido, podemos dividir la atención a la diversidad, como eje de actuación transversal, en dos grandes pilares:

Las políticas de acogida:

- Acompañamiento a personas extranjeras recién llegadas para facilitar su acceso normalizado a los servicios.
- Integración en redes sociales: facilitación del conocimiento y la integración de los extranjeros recién llegados en las redes sociales existentes en el territorio.
- Empadronamiento activo.

*Las políticas de reconocimiento de la diversidad y fomento de la convivencia:*

- Mediación: prevención y resolución de conflictos.
- Dinamización: políticas activas de reconocimiento mutuo, de intercambio cultural, etc.
- Ciudadanía: políticas de regularización y de derechos políticos.

## **3.4. LA CUARTA ESFERA DE POLÍTICAS**

Pasamos ya, para finalizar esta propuesta de agenda a referirnos a un tema emergente y al que dedicamos un apartado por su especificidad. Nos referimos al impacto de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC). Impacto que en sentido negativo denominados la «fractura digital».

### **3.4.1. La fractura digital**

La llamada «era de la información», ha cambiado y cambiará más aún, la manera como trabajamos, como aprendemos, como usamos nuestro tiempo libre, y como interactuamos con los demás. Las viejas barreras de tiempo y lugar, los límites que nos marcaban las distancias, todo ello se ha visto profundamente cuestionado. Los impactos sobre la educación son evidentes. Los impactos sobre el mundo del trabajo se dejan sentir cada día. Obsolescencia de empleos y aparición de nuevas ocupaciones son elementos constantes en nuestro entorno.

Una vez más, la divisoria entre los que tienen y los que no tienen, se nos presenta aquí con viejos y nuevos perfiles: aquellos que logran «engancharse» a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y aquellos que se ven crecientemente dejados de lado. Las TIC no son un fin en si mismas, son y pueden ser aún más, instrumentos que habiliten a la gente para conseguir mejores niveles y mejor calidad de vida.

#### LA NUEVA AGENDA INCLUSIVA EN EL ÁMBITO TECNOLÓGICO-DIGITAL

Genéricamente podemos señalar los efectos principales que produce la fractura digital en colectivos específicos. Así, por ejemplo, la fractura aumenta los factores de exclusión relacionados con el factor género; provoca retrasos y falta de eficacia de los nuevos programas educativos; genera mayores dificultades en el acceso a oportunidades a los pobladores de barrios marginales, de zonas rurales y minorías étnicas y reduce las posibilidades de acceso al trabajo de quienes no disponen de recursos propios de las TIC.

Además, será necesario superar las habilidades de lecto escritura tradicionales; también aprender a discriminar la calidad y la fiabilidad de las fuentes; a dominar la sobrecarga informacional; saber aplicar la información a problemas reales; saber comunicar la información hallada a los demás y saber utilizar el tiempo para aprender constantemente. En el presente y futuro nos convertimos en alumnos/as perpetuos/as.

Presentamos a continuación algunas políticas específicas dirigidas a la inclusión digital:

TABLA 12  
PROPUESTAS INCLUSIVAS DE ACCIÓN EN EL MARCO DE LAS TIC

ALGUNAS PROPUESTAS DE ACCIÓN EN EL MARCO DE LAS TIC	
Diagnóstico compartido	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisión de los datos y literatura existentes al respecto.</li> <li>2. Análisis de los proyectos ya existentes en barrios y zonas rurales (Omnia en Cataluña).</li> <li>3. Realización de talleres y jornadas encaminadas a intercambiar experiencias y evaluar las actitudes de los distintos colectivos en torno a las TIC.</li> <li>4. Detectar y caracterizar los grupos objetivo de las políticas a implementar.</li> </ol>
Objetivos generales	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Mayor interacción entre iniciativas procedentes de los distintos niveles administrativos.</li> <li>6. Mayor promoción de los potenciales beneficios de las TIC entre usuarios, promocionando los centros que proveen acceso a las TIC.</li> <li>7. Generar contenidos dirigidos específicamente a las realidades locales, sociales y rurales.</li> <li>8. Reducir los costes de equipamiento e infraestructura.</li> <li>9. PROMOCIÓN: campañas específicas, coordinación entre administraciones, acciones locales,...</li> <li>10. PROVISIÓN: cada comunidad, cada localidad, cada «unidad» con al menos una instalación accesible; programas de familiarización; estudios de identificación de necesidades; protagonismo local en la concreción de soluciones; ir más allá de los objetivos educacionales, mezclando usos y grupos;...</li> <li>11. DETECCIÓN MEJORES PRACTICAS: análisis experiencias locales y promoción de las mismas, efecto demostración...</li> <li>12. OBJETIVOS: fijar objetivos cuantificables del tipo, en el año 2008 el 100% de los municipios españoles han de tener acceso a las TIC y a la provisión electrónica de servicios públicos...)</li> </ol>
Otras medidas (se incluyen ejemplos ilustrativos)	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. FINANCIACIÓN: recursos a largo plazo; cooperación local-regional-estatal...</li> <li>14. INVESTIGACIÓN: establecimiento de mapa de TIC en España; investigación específica territorial y social sobre fractura digital en España; red de expertos,...</li> <li>15. COSTES: facilitar acceso a TIC por parte operadores públicos y privados con medidas de discriminación positiva para colectivos específicos, reutilización equipos, acuerdos específicos con proveedores...</li> <li>16. PARTENARIADOS: creación de mesas locales destinadas a facilitar y promover el uso de TIC; facilitar lazos entre empresas y entidades locales,...</li> <li>17. ACCIONES ESPECIALES: para personas mayores, para inmigrantes, para zonas rurales, para mujeres,...</li> <li>18. LIDERAZGO: creación de agencia específica con participación CCAA y municipios y con contactos con la Unión Europea.</li> </ol>

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

## **BLOQUE 2**

---

# **EL BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

## 4

# APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE BUENA PRÁCTICA

### 4.1. ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE UNA BUENA PRÁCTICA?

De acuerdo con Naciones Unidas<sup>29</sup>, una buena práctica, en sentido genérico, consiste en iniciativas o modelos de actuaciones que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de individuos o grupos (en situación de pobreza o exclusión social en nuestro caso).

La idea subyacente en este concepto es la de generar mecanismos que faciliten:

- *La transferencia de información y la capitalización de métodos*  
Dar a conocer, intercambiar y sistematizar los procesos de aprendizaje vinculados a las diferentes acciones emprendidas por el conjunto de agentes sociales que trabajan en el campo de la exclusión social.
- *La divulgación*  
Se trata de un mecanismo que permite dar a conocer fuera de la propia organización las actividades existentes y las evoluciones que en ella se producen.
- *El fomento de la reflexión*  
La transferencia de información, la capitalización de métodos, el establecimiento de protocolos de intervención, etc., suponen una gran oportunidad para generar procesos de reflexión crítica conjunta con los distintos actores que intervienen en la actuación. Dicho de otro modo, a través de este mecanismo, se pueden recuperar críticamente las actuaciones y elaborar una evaluación conjunta.

---

<sup>28</sup> Programas Habitat de la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS) y MOST.

Uno de los mecanismos más frecuentemente vinculados al concepto de buenas prácticas es el Banco de buenas prácticas. La idea de fondo que subyace en dicho instrumento es que historias de caso cuidadosamente documentadas pueden proveer excelentes guías para la planificación y ejecución de nuevos proyectos.

En otras palabras, el objetivo de todo banco de buenas prácticas es presentar y promover soluciones creativas, duraderas en el tiempo y que den respuesta a problemas sociales (pobreza y exclusión social) para construir un puente entre investigación, soluciones empíricas y políticas.

#### **4.2. LÍMITES DEL CONCEPTO DE BUENAS PRÁCTICAS**

Una vez apuntadas las ideas subyacentes y en las potencialidades del concepto de «buenas prácticas», es necesario detenerse un instante en la valoración de sus límites.

La principal limitación que presenta, a nuestro entender, dicho concepto se formula en la siguiente cuestión: ¿Es pertinente y posible construir *modelos prácticos* (más allá de unos principios vertebradores u orientadores) en el campo de la intervención social, si tenemos en cuenta que la realidad social se caracteriza precisamente por su diversidad y encuadre espacio-temporal?

Esta reflexión es aún más pertinente en el ámbito de la lucha contra la exclusión social, cuyas manifestaciones tienen un carácter marcadamente territorial.

Así pues, si nos hallamos ante una gran diversidad de realidades, en las que se manifiestan muy distintos factores y procesos de exclusión, los objetivos que perseguirán las intervenciones sociales en la lucha contra la exclusión serán, también, heterogéneos. Del mismo modo, las vivencias tanto de la exclusión como de la lucha contra ella variarán en gran medida en cada contexto social. Todo ello hace cuestionable tanto la pertinencia como la condición de posibilidad de la construcción de *modelos prácticos* (que se pueden, en cierto modo, descontextualizar) para la intervención social en la lucha contra la exclusión.

Asumiendo esta limitación, entendemos que no pueden existir dichos modelos o patrones descontextualizados, más allá de el establecimiento de ciertos protocolos de actuación o ciertos ejes orientadores o vertebradores de la acción, formulados en términos más conceptuales que prácticos. Ahora bien, sí es posible encontrar en la práctica buenas implementaciones de estos ejes, casos en los que los protocolos pre-establecidos han sido bien aplicados e integrados en una acción concreta desarrollada en un determinado contexto social. El sentido de un banco de buenas prácticas será dar a conocer estos ca-

sos de modo que puedan servir de ejemplo, de punto de referencia, aunque no de modelo, para otras acciones similares que se desarrollan en contextos distintos. Sin perder de vista las limitaciones existentes en la replicabilidad de las prácticas, este instrumento nos permite acumular experiencias y capitalizar conocimiento.

#### **4.3. LOS EJES VERTEBRADORES DE LAS BUENAS PRÁCTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

*Innovación.* Uno de los ejes vertebradores de la buena práctica es la introducción de las temáticas o la metodología de forma creativa, original y/o novedosa. Cabe señalar que la innovación no sólo se refiere a los procedimientos y soluciones, sino también a las problemáticas.

*Estrategia.* La orientación estratégica se puede caracterizar, por un lado, como aquella acción que tiene como objetivo la debilitación de los factores que provocan situaciones de exclusión, considerando las diferencias y desigualdades de edad o género o etnia/origen más allá del colectivo al que se dirige (no nos referimos a los colectivos de jóvenes/ancianos, mujer o inmigrantes sino al hecho de considerar las diferencias y desigualdades existentes por razones de edad, género y etnia en cualquier de los factores que provocan exclusión social). Por otro lado, la orientación estrategia conlleva emprender procesos de capacitación de las personas en situación de exclusión, huyendo de las actuaciones meramente asistenciales.

*Integralidad.* La producción de transformaciones estructurales o actuaciones coyunturales no aisladas. Partiendo de la idea de que la exclusión es un fenómeno multifactorial, este requisito se refiere a la necesidad de que toda buena práctica aborde al menos dos factores de exclusión, y que éstos se encuentren dentro de dos ámbitos de actuación diferentes. Es decir, si entendemos la exclusión como una situación a la que se llega por la acumulación de distintos factores de exclusión (por ejemplo, desempleo, debilidad de las redes familiares y enfermedad), una buena acción será aquella que aborde de forma integral todos los factores que intervienen en la configuración de dicha situación.

*Efectividad.* La producción de un impacto social tangible, positivo y duradero. Es decir, una buena práctica debería perseguir tanto la consecución de los objetivos estratégicos marcados, como la sostenibilidad en el tiempo del impacto que se produce (tanto si ello conlleva la continuidad de la práctica como si no).

*Participación.* Una buena intervención en la lucha contra la exclusión social debe estructurarse implicando a los actores en el diseño, implementación

y/o evaluación de la práctica mediante procedimientos y/o mecanismos que fortalezcan y (re)establezcan vínculos y redes comunitarios.

*Fundamento.* Necesariamente, la acción debe partir de criterios explícitos para el diagnóstico, la implementación y la evaluación de la acción. Ello conlleva tener un diagnóstico de necesidades formalizado y que se haya elaborado teniendo en consideración a los actores implicados y seguir una secuencia lógica de elaboración de la práctica (diagnóstico, diseño e implementación)

*Transferible.* En la medida en que uno de los sentidos del instrumento que aquí planteamos es la capitalización del trabajo que distintos actores realizan con un mismo objetivo, aparece como un requisito necesariamente vinculado a dicho instrumento la capacidad de acumulación de las acciones. Las acciones deben ser, por lo tanto, exportables y adaptables. Deben ser experiencias acumulables, que pueda servir de referencia a la propia entidad o a otras en un futuro. Para ello, deben disponer de documentos de seguimiento de la práctica (memorias, informes de seguimiento, etc.) en todas sus fases (diseño, implementación y evaluación).

*Pluralismo.* Un elemento fundamental de la intervención social en este campo es la consideración del conflicto y la diversidad como elementos consubstanciales de los procesos sociales, que pueden constituir fuentes importantes de creatividad y enriquecimiento social. Las actuaciones no deben pretender, por lo tanto, evitar u ocultar dichos conflictos, sino aprender a gestionarlos y a positivizarlos. Ello implica ajustar la acción a la diversidad de posiciones, intereses, perspectivas, etc., sin homogeneizar planteamientos ni soluciones.

*Transversalidad.* La exclusión social es, como se apuntaba, un fenómeno multidimensional con una manifestación espacio-temporal que le confiere una fuerte imbricación comunitaria. Desde esta perspectiva, una buena práctica debería emprender acciones implicando al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades, instituciones, etc) que trabajan en el campo de acción o en la problemática abordada, fomentando de ese modo, el trabajo en red.

Estos nueve ejes constituyen, a nuestro parecer, los criterios fundamentales que nos han de permitir identificar aquellas prácticas significativas, que introducen elementos innovadores en la lucha contra la exclusión social, que adoptan enfoques que se constituyen referentes, en definitiva, que arrojan luz al conocimiento acumulado sobre la intervención en dicho campo. Estos son, pues, los criterios utilizados para la selección de prácticas que integran el banco que presentamos a continuación.

## METODOLOGÍA Y PROCESO DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE PRÁCTICAS

A partir del establecimiento y definición de cada uno de los criterios de selección se han elaborado una serie de requisitos que toda práctica debe cumplir para ser incluida en el Banco de Buenas Prácticas. No obstante, y siendo conscientes de la exigencia de los mismos, se han ponderado los criterios de manera que cuatro de ellos han sido catalogados de esenciales (aquellos sombreados en gris en la tabla que se expone a continuación) y el resto de complementarios.

Por lo tanto, se han incluido en el Banco todas aquellas prácticas que cumplieran, como mínimo, los requisitos fijados en los criterios de innovación, estrategia, integralidad, participación y efectividad. A partir de ahí, el cumplimiento de los requisitos relativos al resto de criterios se han tomado como potencialidades de la propia práctica, sirviendo a su vez, de guía para seleccionar las seis experiencias que finalmente se han analizado en profundidad.

CRITERIO	DEFINICIÓN DEL CRITERIO	REQUISITO PARA LA INCLUSIÓN DE LA PRÁCTICA EN EL BANCO
INNOVACIÓN	Que introduzca las temáticas o la metodología de forma creativa, original y/o novedosa. La innovación no sólo se refiere a los procedimientos y soluciones, sino también a las problemáticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser una práctica innovadora en el planteamiento del problema o en los procedimientos o en las soluciones propuestas.</li> </ul>
ESTRATEGIA	Que tenga como objetivo la debilitación de los factores que provocan situaciones de exclusión. Que emprenda procesos de capacitación de las personas huyendo de las actuaciones meramente asistenciales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que considere las diferencias y desigualdades de edad o género o etnia/origen más allá del colectivo al que se dirige.</li> <li>• Contener acciones y/o procedimientos capacitadores.</li> </ul>
INTEGRALIDAD	Que produzca transformaciones estructurales o actuaciones coyunturales no aisladas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajar como mínimo dos ámbitos de actuación (por ejemplo, económico y laboral).</li> </ul>

FUNDAMENTO	Que tenga criterios explícitos para el diagnóstico, la implementación y la evaluación de la acción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener un diagnóstico de necesidades formalizado y que se haya elaborado teniendo en consideración a los actores implicados.</li> <li>• Seguir una secuencia lógica de elaboración de la práctica (diagnóstico, diseño e implementación).</li> </ul>
TRANSFERIBLE	Que sea una experiencia acumulable, es decir, que pueda servir de referencia a la propia entidad o a otras en un futuro. Y por lo tanto, que sea exportable y adaptable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener documentos de seguimiento de la práctica (Memorias, informes de seguimiento, etc.) en todas sus fases (diseño, implementación y evaluación).</li> </ul>
PARTICIPACIÓN	Que implique a los actores en el diseño, implementación y/o evaluación de la práctica mediante procedimientos y/o mecanismos que fortalezcan y (re)establezcan vínculos y redes comunitarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contemplar la participación activa de las personas implicadas en cada una de las etapas (diseño, implementación y evaluación) mediante el establecimiento de mecanismos y/o procedimientos participativos.</li> </ul>
EFFECTIVIDAD	Que produzca un impacto social tangible, positivo, duradero. Que sea una práctica sostenible en el tiempo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar los objetivos estratégicos.</li> <li>• Contener capacidad de adaptación al entorno y recursos cambiantes.</li> </ul>
PLURALISMO	Que considere el conflicto y la diversidad como elementos substanciales de los procesos sociales y fuentes de creatividad y enriquecimiento. Y, por lo tanto, sin pretender evitarlos u ocultarlos sino gestionarlos y aprovecharlos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que ajuste la acción a la diversidad de posiciones, intereses, perspectivas, etc sin homogeneizar planteamientos ni soluciones.</li> </ul>
TRANSVERSALIDAD	Que emprenda acciones implicando al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades, instituciones, etc) que trabajen en el campo de acción o en la problemática abordada, fomentando el trabajo en red.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el trabajo en red con otras ONG, Administraciones Públicas, asociaciones, etc.</li> <li>• Implicar en la práctica a otros departamentos técnicos, áreas etc de la misma organización (en caso que existan).</li> </ul>

## 6

### COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DEL BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS

Con todo ello, el banco ha quedado compuesto, en esta primera fase, por 38 prácticas. Se recibieron un total de 70, de las que 26 fueron descartadas. Además de las 26 prácticas descartadas, 4 prácticas no fueron recogidas por no haberse aún completado la fase de implementación, con lo que pueden ser susceptibles de incorporación posterior al banco.

A continuación se expone la selección final de las prácticas que conforman el banco, y se presentan con detalle cada una de las prácticas y los elementos que nos han conducido a evaluarlas como «buenas prácticas».

#### LISTADO DE LAS BUENAS PRÁCTICAS QUE COMPONEN EL BANCO

	Nombre de la práctica	Ente impulsor
1	Vivienda en continuidad-Emancipación	AVAR
2	Centro de Integración Social	Fundación Lesmes
3	Programa integral de población rural desfavorecida	COCEDER
4	Programa de Encuentro y Acogida Siloé. Atención a Drogodependientes.	Cáritas Diocesana de Ciudad Real
5	Proyecto marco interinstitucional de atención a la vejez	Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona y Institut Català de la Salut de la Generalitat de Catalunya
6	Gestión de la Diversidad	Transports Metropolitans de Barcelona
7	Interxarxes. Una experiencia de trabajo en red	Ayuntamiento de Barcelona, Distrito de Horta-Guinardó
8	Jóvenes al trabajo: ocupación a medida	Ayuntamiento de Sabadell
9	Red RMI Mallorca (de servicios y proyectos de inserción y ocupación de RMI)	Consejo de Mallorca, Departamento de Promoción y Ocupación, Área de programas FSE-RMI
10	Nuevos vecinos y vecinas.	Ayuntamiento de Barcelona, Distrito de Horta-Guinardó.

11	Escuela de Segunda Oportunidad.	Ayuntamiento de Gijón, Agencia Local de Promoción Económica y Empleo.
12	Programa de vivienda de integración social.	Gobierno de Navarra, Servicio de Vivienda del Departamento de Medio Ambiente e Instituto Navarro de Bienestar Social.
13	Mujeres ayudando a mujeres.	Centro de Salud Bavel, Ayuntamiento de Alicante y Asociación de Mujeres.
14	Proyecto Experimental.	Diputación de Barcelona.
15	Viviendas transitorias para personas en riesgo de exclusión social.	Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, Área de Servicios a la persona.
16	Programa de intervención en familias en cuyo seno se produce violencia.	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
17	Proyecto «Atención de día a personas dependientes».	Centro de Salud Malvarrosa y Fundación DASYC.
18	Proyecto de intervención psicológica con enfermos oncológicos.	Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valencia y asociación CARENA.
19	Atención a las necesidades psicosociales familiares y pacientes con daño cerebral.	Hospital La Magdalena.
20	Club social para personas con trastorno mental.	Centro de Higiene mental Les Corts.
21	Tratamiento Integral de alcoholismo de personas sin hogar.	Asociación Rauxa.
22	Servicio de Diagnóstico de la empleabilidad.	Cáritas Diocesana de Zaragoza.
23	Proyecto comarcal de acogida para inmigrantes.	Cáritas Diocesana de Zaragoza.
24	Fase de seguimiento en la comunidad de transeúntes.	Cáritas Diocesana de Zaragoza.
25	Proyecto de apoyo domiciliario.	Cáritas Diocesana de Zaragoza.
26	Colonia Urbana de Pequeños.	Cáritas Diocesana de Zaragoza.
27	Familias en proyecto.	Cáritas Diocesana de Ciudad Real.
28	Programa Sin Hogar.	Cáritas Diocesana de Valencia.
29	Formación integral de personas en situación de riesgo y/o exclusión.	Asociación Cultural Norte Joven.
30	Programa de mediación intercultural en centros penitenciarios de Cataluña (PAIME).	Asociación para la mediación intercultural y social con inmigrantes.
31		
32	Unidad Móvil.	Asociación Agiantza.
33	El barrio, espacio de convivencia.	Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona.
34	Red Conecta, alfabetización digital para colectivos en riesgo de exclusión.	Fundación Esplai.
35	Programa de acompañamiento de personas afectadas por parálisis cerebral.	Fundación Catalana para la Parálisis Cerebral.
36	La atención a las personas a través del cheque-servicio.	Fundación Domicilia.
37	Biblioteca digital de E-Learning para la inclusión digital.	Transit Projectes.
38	Inserción laboral de colectivos desfavorecidos.	INLACODE S.L.
	Plan General de intervención con desfavorecidos de la obra social.	Obra Social de Acogida y Desarrollo.

## **BLOQUE 3**

---

# **ANÁLISIS DE SEIS PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

## INTRODUCCIÓN

El principal objetivo de dicho apartado es analizar, de forma integral, algunos casos significativos de buenas prácticas, que puedan servir de referencia tanto para la ampliación posterior del banco, como para el desarrollo de nuevas prácticas de acción social e institucional por la inclusión.

Del total de las setenta prácticas recibidas se ha realizado una selección de seis experiencias que, cumpliendo los requisitos básicos establecidos, nos parecieron significativas para un estudio en mayor profundidad. Dichas prácticas han sido seleccionadas no sólo por recoger gran parte de los criterios complementarios sino también por representar una diversidad de temática abordada, ámbito territorial de actuación y colectivos a los que se dirige.

El proceso de selección ha quedado supeditado en todo momento al cumplimiento de los criterios diseñados. Así, cada una de las prácticas recibidas ha sido evaluada individualmente. Posteriormente, y con el conjunto de prácticas que parecían poder ser consideradas significativas, se realizó una segunda evaluación, leyendo detenidamente la documentación adjuntada y garantizando el nivel de representatividad deseado, en la medida de lo posible. Por todo ello, la elección final no ha resultado fácil dada la calidad de las prácticas recibidas, lo que ha implicado un proceso lento, de discusión conjunta y en cascada hasta conseguir las seis experiencias.

## CUADRO DE EVALUACIÓN DE LAS SEIS PRÁCTICAS SIGNIFICATIVAS

Nº	Nombre práctica	Criterios esenciales					Criterios Complementarios				Colectivo	Ámbito territorial
		Participación	Innovación	Estrategia	Efectividad	Integralidad	Transferible	Transversalidad	Fundamento	Pluralismo		
1	Vivienda de continuidad (AVAR)										Menores inmigrantes	Rural-Urbano
2	Centro de integración social (Fundación Lesmes)										Sin techo	Urbano
3	Programa encuentro y acogida Siloé (Cáritas)										Drogodependientes	Rural-Urbano
4	Proyecto atención social vejez (Servicios Sociales El Carmel-Barcelona)										Tercera edad	Urbano
5	Programa integral población rural desfavorecida (COCEDER)										Población rural desfavorecida	Rural
6	Gestión de la diversidad (TMB)										Inmigrantes, discapacitados riego exclusión en general	Urbano

	Cumplimiento medio del criterio
--	---------------------------------

	Cumplimiento elevado del criterio
--	-----------------------------------

## 8

# PROGRAMA VIVIENDA DE CONTINUIDAD DE EMANCIPACIÓN AVAR

### 8.1. PUNTO DE PARTIDA

El Programa Vivienda de Continuidad y Emancipación es una práctica desarrollada por la Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado(en adelante AVAR) dirigida a menores inmigrantes no acompañados (MINA) en régimen de tutela por la Comunidad Valenciana. Específicamente atiende el período de transición de los menores que pasan de un régimen de protección estatal a una vida independiente cuando cumplen los 18 años. El programa busca fortalecer la autonomía de los jóvenes ya sea con actividades específicas desarrolladas en la vivienda o con otros programas que complementan su formación para que puedan emanciparse.

#### **Problemática general**

Los inmigrantes Menores No Acompañados (MINA) constituyen un colectivo en grave riesgo de exclusión social ya que en él se dan dos factores que intensifican las condiciones de exclusión: el hecho de ser menores de edad e inmigrantes. Respecto de la inmigración extracomunitaria, la Comunidad Valenciana presenta índices más bajos que el resto del Estado Español respecto de residentes extranjeros de procedencias socialmente estigmatizantes: 0,95 % frente al 1,47% del Estado Español. Sin embargo con respecto a los MINA Valencia es la quinta Comunidad con mayor número de MINA.

A partir de los años 1995 y 1996 empieza a darse una presencia más numerosa de menores extranjeros, principalmente marroquíes, no acompañados en los sistemas de protección de menores, siendo los años 1997, 1998, 1999 y 2000 donde este fenómeno se generaliza en todo el estado español<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Uno de los problemas que se detectan es respecto de la información sobre este colectivo. De acuerdo con un informe de la Universidad Autónoma de Madrid citado por la ONG Save

La temática de los MINA ha ocupado un lugar destacado en las agendas públicas no sólo por tratarse de menores en riesgo social sino porque suele identificarse a este colectivo con situaciones de conflictividad social. Las administraciones competentes se muestran en algunos casos impotentes para dar solución e integrar a estos jóvenes (diario El País 13/02/2003) y con estructuras y recursos no adaptados a esta nueva realidad.

No todos los actores perciben el problema de la misma manera ni se prevén soluciones únicas. Estas diferencias se dan sobre todo entre las administraciones competentes y diferentes ONG's especializadas en MINA<sup>31</sup>. Administraciones y ONG's aceptan el principio de la reagrupación familiar como la solución más adecuada para los menores, pero mientras las primeras priorizan las políticas de repatriación hacia los países de origen, las ONG's plantean que antes de realizar una repatriación se deben dar las garantías jurídicas y sociales que permitan el bienestar de los menores. A su vez algunas ONG's denuncian a la administración por prácticas discriminatorias e incumplimiento de obligaciones legales sobre protección de los derechos de los niños<sup>32</sup>.

La situación se agrava en el caso de MINA que solicitan asilo o refugio. En primer lugar se destaca que el modelo en el que se basa esta figura es el Estatuto de los Refugiados aprobado en la Convención de Ginebra de 1951. Este régimen pensado para la Europa de la Post-guerra no contempla las nuevas situaciones de los desplazados del Tercer Mundo. A su vez el Estado Español mantiene una política restrictiva en el otorgamiento de este estatuto<sup>33</sup>. Según informes de las ONG's en el caso de los MINA las solicitudes de asilo/refugio normalmente se congelan hasta que cumplen la mayoría de edad.

---

*the Children* en el año 2002 para la Dirección General de Extranjería la cantidad total de MINA en España era de 2.235, mientras que según los datos de las CCAA el número era de 1.301 y en Valencia el número es de 202 MINA. Pero en febrero de 2003 la información pública daba cuenta de un total de 4.000 MINA declarados por las CCAA al Ministerio del Interior (diario El País 10/03/2003).

<sup>31</sup> En el ámbito de la Unión Europea existe un *Programa de Menores No Acompañados* que ha elaborado una declaración de Buenas Prácticas que busca establecer criterios comunes entre sus estados miembros para tratar a estos colectivos. En 1997 el Consejo aprobó una Resolución sobre las condiciones de acogida, estancia y retorno, así como de los solicitantes de asilo para MINA de terceros países de la Unión Europea (Resolución del Consejo 97/C 221/03, de 26 de junio 1997).

<sup>32</sup> El Defensor del Pueblo denunció en el año 2002 que el proceso de repatriación de menores vulneraba algunos artículos establecidos por la Ley de extranjería coincidiendo con los informes presentados por las ONG Human Rights Watch y Amnistía Internacional sobre los casos de Ceuta y Melilla.

<sup>33</sup> El Manifiesto de CEAR y Amnistía Internacional ante el Día Mundial del Refugiado (20 de junio de 2003) destaca que «ante los innumerables obstáculos que plantean las medidas de control de la inmigración aprobadas por el Gobierno (visados, multas a compañías transportistas, controles fronterizos..), el número de solicitantes de asilo continúa cayendo en picado: en los cuatro primeros me-

## Problemática específica

Este programa aborda la problemática específica del colectivo de MINA que se encuentran en algún centro o institución pública, y que al cumplir los 18 años aún están a la espera de alcanzar las condiciones necesarias para la plena autonomía. Estas condiciones se refieren a la normalización de su situación legal, permisos de trabajo y residencia, como también a la formación y habilidades mínimas para desarrollar una vida autónoma. Este período de transición es crítico ya que los jóvenes pasan de un estado en el que como menores de edad se encuentran protegidos por el estado, a otro estado en donde deben valerse por sí mismos. Además del estado de angustia que provoca la situación de jóvenes que deben abandonar sus residencias al cumplir los 18 años existe el problema de riesgo social en el que pueden quedar estos jóvenes al no tener cubiertas condiciones mínimas de los ámbitos laborales, de vivienda y asilo político.

## Descripción de la entidad impulsora

Avar es una ONG especializada en dar apoyo social a las necesidades de las personas que han tenido que huir de sus países de origen y en trabajar con otras organizaciones en el ámbito de los derechos humanos. Con el tiempo ha focalizado sus actuaciones en los MINA aunque desarrolla programas más amplios sobre temas de inmigración. Cuenta con instalaciones en los municipios de Valencia y Ontinyent aunque el ámbito de actuación se extiende a toda la Comunidad Valenciana. Se rige por un Estatuto de Funcionamiento que establece los fines, funciones y estructura organizativa. La máxima autoridad de Avar es la Asamblea General en la que participan los Asociados. Debe destacarse la figura del Coordinador que es una especie de Gerente que se encarga de la gestión ejecutiva de la entidad y que está a cargo de Xavier Edo que ha sido uno de los principales impulsores de esta entidad. Cuenta con una plantilla de personal especializado de 27 profesionales y con un importante número de voluntarios que colaboran en diferentes programas. El presupuesto de la entidad es de 880.000 euros para el año 2003.

---

ses de 2003 sólo ha habido 1.879 solicitudes, frente a las 2.895 del primer cuatrimestre del año anterior, según los datos de la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior. Y en el año 2002 la cifra total de solicitudes se redujo de las 9.490 de 2001 a 6.203. El número de estatutos de refugiado concedidos en el 2002 fue de sólo 175. Un diagnóstico similar es el que se puede encontrar en «La Situación de los refugiados en España» Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Año 2003. Según las estadísticas del ACNUR, durante 2002 España recibió 6.203 peticiones de asilo (dos solicitudes por cada 10.000 habitantes), una de las proporciones más bajas de la Unión Europea. En Austria, por ejemplo, se presentaron 37.000 solicitudes de asilo, lo que supone una proporción per cápita 23 veces superior. Además, España es uno de los países de la Unión Europea que concede menos peticiones de asilo, tan sólo en el 10% de los casos, en comparación con el promedio del 27% de solicitudes aprobadas en la Unión Europea.

## 8.2. QUÉ SE HACE

### 8.2.1. Objetivos

La finalidad de este programa es lograr que los jóvenes en edad laboral (de 16 años hasta la documentación) alcancen la emancipación plena, con un proyecto migratorio claro y consolidado. Para lograr este fin el programa tiene cinco objetivos generales que son: la formación e inserción laboral, la integración social, la convivencia en la vivienda, la administración de la vivienda, y la documentación de los menores. Estos objetivos generales se complementan con objetivos específicos que se detallan en el siguiente cuadro:

Objetivos generales	Objetivos Específicos
Formación Educativa y Laboral. Inserción Laboral.	<p>Alcanzar nivel óptimo de lengua castellana y comprensión oral de la lengua valenciana.</p> <p>Propiciar la realización de estudios básicos por parte de los jóvenes.</p> <p>Transmitir conocimientos básicos para insertarse en el sistema laboral.</p> <p>Conseguir y mantener el puesto de trabajo.</p> <p>Fomentar programas de formación específica para lograr una adecuada cualificación en el trabajo.</p> <p>Ser capaces de planificar el futuro incluyendo metas objetivos y plazos.</p>
Integración Social. Relaciones sociales.	<p>Capacitarlos para enfrentar las dificultades de la vida cotidiana.</p> <p>Consolidar un entorno personal de relaciones con amistades y personas adultas de referencia.</p> <p>Conocer y utilizar autónomamente cualquier recurso comunitario de la localidad.</p> <p>Continuar con el aprendizaje de las pautas culturales de nuestra sociedad.</p>
Convivencia en la vivienda.	<p>Desarrollar plenamente las responsabilidades individuales y grupales, planificando las actividades domésticas, y alcanzar un nivel adulto de responsabilidad cívica y social.</p> <p>Asegurar la autonomía personal en la realización de las comidas, cuidado de ropa y mantenimiento de la vivienda.</p> <p>Consolidar la relación con los demás, el diálogo y la toma de decisiones conjuntas.</p> <p>Saber transmitir sus demandas al encargado de su orientación y saber apoyarse en él cuando lo necesite.</p>
Administración de la vivienda.	<p>Aprender a gestionar económicamente todos los gastos derivados de la vivienda y priorizar las necesidades básicas desde la propia experiencia.</p>
Documentación.	<p>Afrontar solidariamente los gastos comunes no contemplados en el programa garantizando el cumplimiento de los mismos por parte de aquellos jóvenes que no tengan ingresos.</p> <p>Intervención desde el área socio-jurídica en diferentes ámbitos y procedimientos de acuerdo con cada caso tratado.</p>

### 8.2.2. Destinatarios

Como paso previo a la descripción de los destinatarios de la presente experiencia, se dilucida como indispensable definir qué se entiende por Menores inmigrantes no acompañados. En este sentido, los MINA son los niños y adolescentes menores de 18 años que se encuentran fuera de su país de origen y están separados de ambos padres o de la persona que por ley o costumbre estuviera a su cargo. Los niños no acompañados pueden solicitar asilo, además de por los motivos expuestos en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado, y según recomienda el ACNUR en su «declaración de buenas prácticas con menores no acompañados» (Art. 11.6): *ante el riesgo de ser víctimas de tráfico sexual u otro tipo (se repetía dos veces u otro tipo) de miedos diferentes a los que pueda manifestar un adulto, como el reclutamiento en ejércitos, mutilación genital femenina y trabajos forzosos*<sup>34</sup>.

La condición básica que deben tener los destinatarios de las viviendas de continuidad-emancipación es que sean jóvenes solicitantes de asilo y refugio e inmigrantes procedentes preferentemente de las viviendas tuteladas —Residencias Juveniles de AVAR— de las localidades de Ontinyent y Valencia. Estos menores deben ser derivados por parte de la Consellería de Bienestar Social (Dirección General de Familia, Menor y Adopciones) con el informe positivo de AVAR. Concretamente los criterios de selección son:

- Tener 18 o ser mayor de 16 años cuando tengan la suficiente autonomía personal.
- La Consellería de Bienestar Social debe haber ejercido la guarda o tutela de los destinatarios antes de los 18 años.
- Los jóvenes deben aceptar voluntariamente vivir en los pisos.
- Los jóvenes deben aceptar las normas de funcionamiento.
- Los jóvenes deben cumplir con una cantidad mínima a los gastos personales si tienen los medios suficientes.
- Debe haber una valoración positiva por parte de los técnicos de AVAR.

---

<sup>34</sup> El asilo está reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución Española, como la protección dispensada por España a aquel extranjero a quien se reconozca la condición de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, es decir, a quien debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Con Respecto al perfil sociocultural de los destinatarios podemos decir que se trata de jóvenes de sexo masculino, entre 16 y 18 años cumplidos con un nivel de formación básica que provienen fundamentalmente de Marruecos y/o de países subsaharianos.

### 8.2.3. Actividades realizadas

Las actividades están encaminadas a cumplir los objetivos fijados en el programa de actuación. Pueden clasificarse dos tipos de actividades: aquellas que se realizan dentro de los pisos, y las actividades que se encuentran integradas en otros programas de AVAR.

Las actividades dentro del piso se vinculan sobre todo con los objetivos de convivencia, administración y relaciones sociales. En los pisos los jóvenes desarrollan actividades *individuales* aseo personal y limpieza de la ropa, y *comunitarias* como preparación de la comida, limpieza general y compra semanal. En las tareas comunitarias son los propios jóvenes quienes, con el apoyo del educador y voluntarios, deciden el modo que las organizarán. Una vez por semana se realiza una asamblea en cada piso donde se toman decisiones de funcionamiento y se resuelven posibles problemas. Para la gestión económica de la casa el educador les asigna un presupuesto semanal para la compra de alimentos, artículos de limpieza, etc. En la preparación de la comida se les enseña a cocinar y a mantener una dieta equilibrada. En estas actividades y en las de limpieza normalmente se amiguan turnos con responsabilidades compartidas. También se organizan actividades de ocio (como excursiones) en las que suelen participar voluntarios. En cada piso existe un diario donde se vuelcan periódicamente todas las novedades.

Las funciones del personal de Avar que trabaja en los pisos de continuidad —coordinación, educadores, voluntarios— son de tipo educativas, de coordinación y de mediación en el caso que se den conflictos.

El programa vivienda de continuidad está vinculado con otros programas que gestiona Avar y actividades que se desarrollan fuera de la entidad. Parte de estas actividades las programan los mismos jóvenes con el orientador para definir un Proyecto Educativo Individual que es supervisado por este. Dado que uno de los objetivos básicos de este programa es fortalecer las condiciones para que los jóvenes se puedan emancipar, se priorizan las actividades formativas y los trámites necesarios para lograr el permiso de residencia y trabajo. La formación de los jóvenes y la normalización de la documentación son temas que se encuentran estrechamente vinculados y que se complementan a través de los programas escuela taller y el programa de garantía social. Estos son «espacios formativos ideales» para estos jóvenes que tienen necesidad y predisposición a aprender un oficio práctico.

#### TALLERES DE INSERCIÓN LABORAL

Son programas de capacitación laboral impulsados por la Generalitat de Valencia. Para los directivos de Avar estas escuelas son «actores claves» ya que «hacen formación para la inserción» permitiendo que los jóvenes accedan a la formación, capacidades y contactos para la obtención del permiso de trabajo lo que «cierra todo el círculo de la intervención con MINA». Esta formación dura dos años: el primero de formación teórica y el segundo de práctica. En el segundo año se les hace un contrato de formación que les permite conseguir el permiso de residencia con contrato. Fundamentalmente los cursos a los que asisten son en las áreas de construcción, ebanistería, soldadura y ayuda a domicilio entre otros. La asistencia a estos cursos por parte de los jóvenes es obligatoria pero pueden optar por el área que prefieren (siempre y cuando existan plazas disponibles).

#### PROGRAMA DE GARANTÍA SOCIAL (PGS)

Son programas de formación similares a los de la Escuela Taller con la diferencia de que no en todos los PGS se les hacen contratos de trabajo al segundo año. Avar ha gestionado un PGS en Ontinyent en el año 2002-2003 y para el próximo año piensan solicitar otro para Valencia.

#### PROGRAMA ENSEÑAR INTEGRANDO

Este programa desarrollado por Avar se lleva a cabo fundamentalmente a través de clases de castellano y contextualización cultural para jóvenes inmigrantes entre 13 y 20 años. La contextualización cultural se conoce como el «curso de los porqués» ya que allí los jóvenes se plantean todas las dudas y diferencias que pueden existir entre sus pautas culturales y las de la sociedad de acogida. Otro aspecto interesante de este programa es que los chicos que están en los pisos se vinculan con otros jóvenes inmigrantes que también participan en estos programas y que tienen una situación personal más normalizada. Los programas son llevados a cabo por voluntarios siguiendo un sistema pedagógico participativo.

#### INICIATIVA CIUDADANA PARA EL EMPLEO

Este área de Avar se ocupa de realizar un trabajo sistemático de ayuda a los jóvenes para su «incorporación y permanencia en el mundo del trabajo con las mayores posibilidades de eficacia productiva, desarrollo personal e integra-

ción social». Este servicio, que es extensivo a todas las personas que necesitan empleo, es considerado «una pieza clave» para complementar el trabajo que se realiza en el programa de vivienda de continuidad y en los talleres de inserción o programas formativos de garantía social. Para cada joven se realiza un proyecto de inserción laboral y se buscan diferentes opciones de empleo.

#### SERVICIO JURÍDICO

El servicio jurídico «se encarga de articular todo el proceso de documentación de los menores así como la respuesta a los procesos de documentación relacionados con la incorporación laboral, asilo/refugio y posibles problemas policiales o penales». Esta tarea es una condición imprescindible para el ejercicio pleno de los derechos de los menores. El trabajo consiste básicamente en conseguir los permisos de residencia y trabajo para los menores y de tramitar las solicitudes de Asilo/Refugio. Pero existe una gran cantidad de trámites previos para alcanzar estos objetivos como son la normalización de la documentación de los menores (pasaportes, partidas de nacimiento, empadronamiento, tarjeta sanitaria, etc.) que se realizan ante distintos estamentos y administraciones.

La intervención del servicio jurídico depende de cada caso ya que el perfil de cada joven (sobre todo la edad) es el que determina las gestiones a realizar y la vía más adecuada a seguir. En general se pueden seguir dos vías: la solicitud del asilo-refugio en aquellos casos que sea posible y la vía normal de solicitud de residencia y residencia/trabajo. Las dificultades de acceder al estatuto de asilo/refugio obliga a un estudio detenido de estos casos ya que a quienes se deniega esta solicitud se les inicia el proceso de expulsión del territorio español. Una alternativa a esta figura es la concesión de residencia excepcionales por motivos humanitarios que se otorga a aquellas personas que debido a «conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta Ley» (art.17.2 de la Ley 9/1994).

En el año 2003 se han otorgado cuatro residencias por razones humanitarias (art.17.2), y se han realizado cinco solicitudes de asilo político (hay un acuerdo para que las solicitudes de asilo político de los centros de menores los realice Avar).

### **8.3. CÓMO DE HACE**

#### **8.3.1. Fases**

La evolución que han tenido las actividades de AVAR con la inclusión de nuevos programas o ampliación de los existentes se debió fundamentalmente

a la necesidad de dar respuestas a los problemas observados en el trabajo con menores. Es decir que no existía un modelo previo de vivienda de continuidad sino que las soluciones han sido incrementales de acuerdo a la experiencia adquirida.

#### 1986-2000: FASE PREVIA

AVAR nace de la iniciativa de un grupo de voluntarios que trabajaban en la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. En el año 1993 deciden fundar AVAR para implementar un conjunto de propuestas que se habían detectado en la experiencia con la Comisión.

En el año 1994 se pone en funcionamiento un conjunto de programas que estaban basados en la participación del voluntariado. A medida que fue evolucionando la entidad y sobre todo el incremento de los menores inmigrantes no acompañados, la entidad fue ampliando sus programas y adaptando su estructura organizativa con personal contratado para prestar estos servicios.

En 1986 se inicia el Programa de Atención Integral realizado a través de un convenio con la Consellería de Bienestar Social y que se ha mantenido hasta la fecha. También se crearon los programas de Contextualización y las Clases de Castellano. En 1998 se crea el programa de Pisos tutelados y en el año 2000 nace el programa de Vivienda de continuidad-emancipación.

#### 2000-2003: IMPLEMENTACIÓN VIVIENDA DE CONTINUIDAD

En el año 2000 se pusieron en funcionamiento dos viviendas de continuidad de cuatro plazas cada una anexas a las dos viviendas tuteladas sitas en los ayuntamientos de Valencia y de Ontinyent. En marzo de 2001 se propuso una iniciativa legislativa para incluir estas viviendas como recursos formales para jóvenes mayores de 16 años hasta mayores de 18 años.

En el año 2001 se dio un período crítico ya que con la nueva Ley de Extranjería se retrasó considerablemente el proceso de entrega de documentación para los MINA residentes en viviendas gestionadas por AVAR. Este retraso, que se extendió por un año, motivó una situación de bloqueo de todo el itinerario que siguen los menores tutelados. Al no contar con la documentación debida, los jóvenes con 18 años debían permanecer en la residencia y esto provocaba un tapón ya que otros jóvenes que estaban esperando para ocupar estas plazas no podían acceder a las mismas. Finalmente la situación se normalizó con la entrega de la documentación por parte de la Delegación de Gobierno.

En el año 2003 la normativa comunitaria (Orden de 19 de junio) reconoce equipamientos para jóvenes mayores de 23 años (Centro de Emancipación).

### **8.3.2. Proceso de los MINA**

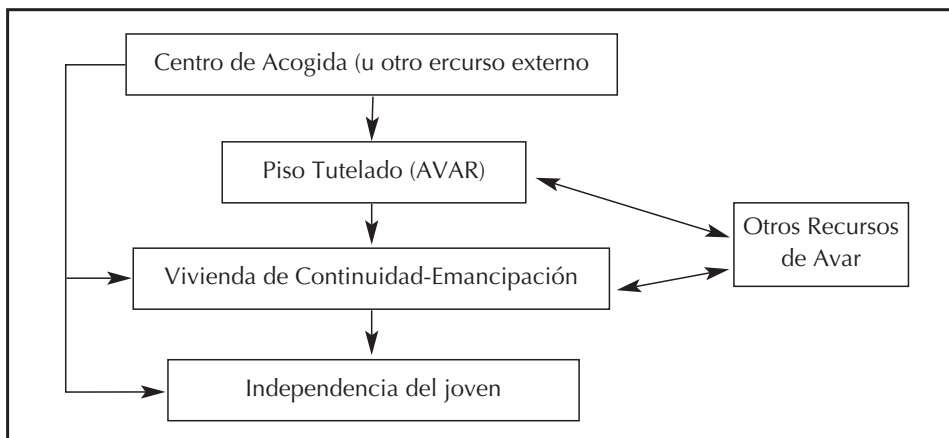
Antes de ingresar en la vivienda de continuidad los jóvenes han tenido una trayectoria que podemos considerar desde el momento que ingresan a España. En primer lugar los medios de transporte que han utilizado son diversos (barco, camiones, autobuses, etc.) y en muchos casos han debido viajar de polizones en situaciones en las que ponían en riesgo su propia vida. Una vez en territorio español son normalmente detectados por la policía que los deriva a un centro de primera acogida. El período de estancia en estos centros es breve y de allí se derivan a un Centro de Acogida en donde la Administración (Generalitat Valenciana) asume la guarda o tutela de ellos. Desde este lugar pueden ser derivados a una vivienda tutelada o directamente a un piso de emancipación. La mayor parte de los jóvenes que han pasado por la Vivienda de Emancipación han estado previamente en Viviendas Tuteladas gestionadas por AVAR.

Durante el tiempo que permanecen en la residencia los jóvenes participan en otros programas y servicios gestionados por AVAR u otras instituciones. Allí desarrollan actividades que tienden a fortalecer su autonomía de forma que puedan valerse por sí mismos cuando abandonen la institución. Estas actividades son fundamentalmente formativas (cursos de escuela taller, etc.). Durante todo el proceso se gestiona la documentación que les permite normalizar su situación como residentes y conseguir el permiso de trabajo. La experiencia de cada chico se lleva a través de un informe. A los que tienen trabajo y permanecen en el piso se les hace un seguimiento con la empresa para evaluar su evolución. En caso de que tuvieran algún problema los técnicos de Avar actúan de mediadores.

Una vez que han conseguido el permiso de trabajo y han cumplido la mayoría de edad abandonan la vivienda. Los jóvenes siguen en contacto con Avar y asisten periódicamente a las viviendas donde han residido para apoyar la tarea que realizan los técnicos. Estas relaciones son muy importantes ya que estos jóvenes sirven como modelos y referentes a los que aun residen en las viviendas.

El tiempo transcurrido desde que ingresan a la vivienda de continuidad es variable ya que depende de la edad a la que ingresan. Normalmente la estancia en las viviendas es menor a un año aunque en algunos casos puede ser superior. Una vez que han conseguido el permiso de trabajo pueden permanecer en la vivienda un breve período de tiempo hasta que consiguen un alojamiento por su cuenta.

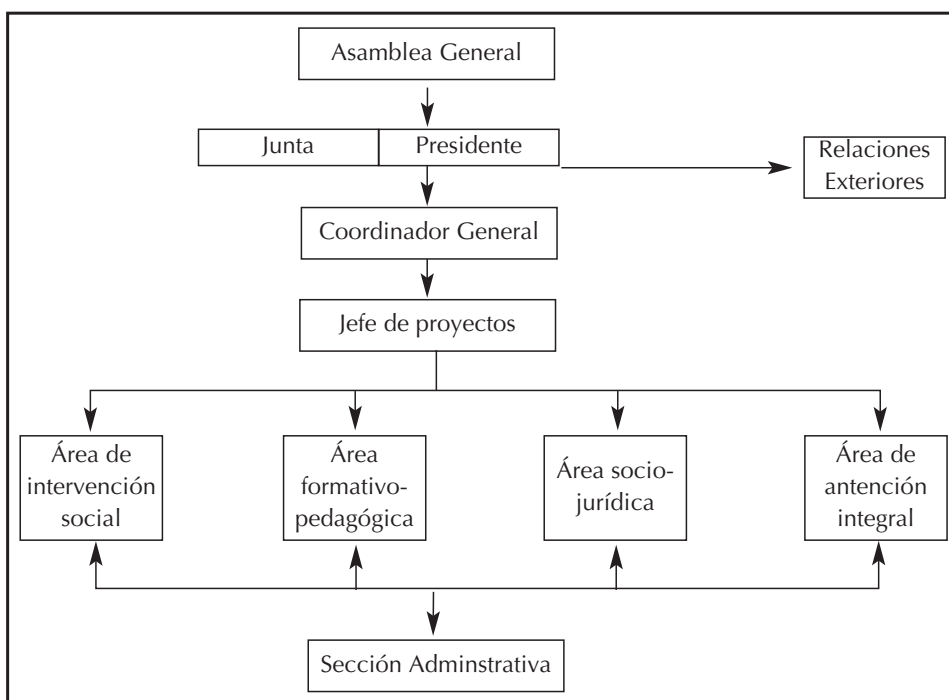
### TRAYECTORIA DE LOS MINA TUTELADOS POR LA GENERALITAT VALENCIANA



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de AVAR

### 8.3.3. Estructura organizativa de AVAR

#### ORGANIGRAMA DE LA ASOCIACIÓN VALENCIANA DE AYUDA AL REFUGIADO



FUENTE: MEMORIA AVAR 2001

#### 8.3.4. Recursos

El presupuesto total de ingresos de AVAR para el año 2003 es de 880.047 euros. Estos ingresos provienen de diferentes fuentes de financiamiento de acuerdo con los datos del año 2002:

Las subvenciones de la Consellería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana significaron un 87,6% de los ingresos; las subvenciones del Ayuntamiento de Valencia un 7,6%; y los aportes de las entidades privadas un 4,1%. El aporte de los socios representaba un 0,7% de los ingresos.

Respecto de los gastos, el rubro personal ocupa un 55% del gasto, mientras que los arrendamientos y gastos fijos de viviendas ocupan un 11% del gasto.

El programa *Vivienda de Continuidad y Emancipación* tiene un gasto aproximado de 90.000 euros al año para las dos viviendas. Este programa está financiado en su totalidad por la Consellería de Bienestar Social y el carácter de las subvenciones es anual. El presupuesto de gastos de estas casas es significativamente menor al de las dos viviendas tuteladas que representan un gasto aproximado de 500.000 Euros anuales. La diferencia de costos se debe a que las exigencias legales de personal por plaza son mayores en las viviendas tuteladas lo que disminuye significativamente la ratio de gastos por joven.

#### 8.3.5. Personal

La plantilla de personal de Avar está formada por un grupo de 27 profesionales de distintas disciplinas integrados en diferentes programas. Estos profesionales asisten de forma complementaria a las necesidades del programa viviendas de continuidad-emancipación. Este programa cuenta con dos profesionales contratados (Educadores tipo B) con una dedicación de 37 h/s). Los coordinadores de las dos viviendas son psicólogos y antes de entrar a la vivienda ya contaban con experiencia en trabajo con jóvenes.

La labor de los voluntarios es fundamental en los objetivos de Avar. En la política de selección de personal se considera especialmente los antecedentes en el trabajo del voluntariado. Las viviendas de continuidad cuentan con el apoyo de dos voluntarios que asisten a los residentes apoyándolos en la gestión de la casa.

## PROFESIONALES AVAR

Titulación	Profesionales
Licenciatura de Psicología	5
Diplomatura de Trabajo Social	5
Licenciatura de Pedagogía	4
Licenciatura de Derecho	4
Técnico/a en Integración Social	2
Diplomatura de Magisterio	1
Lic. en Historia	1
Dip. en Educación Social	1
Lic. en Filología	1
Lic. en Antropología	1
Auxiliar Administrativa	1
Monitor de Talleres	1
Total	27

FUENTE: Memoria Avar 2002

**8.3.6. Relaciones con otros actores**

Las vinculaciones de Avar con otros actores se dan a nivel municipal, autonómico, estatal y supraestatal. Las relaciones más intensas se dan a *nivel autonómico* con la Consellería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana que es la entidad con competencias en materia de niñez y la principal fuente de financiamiento de Avar. Esta relación se canaliza a través de la Dirección Territorial y la Dirección General de la Familia, Menor y Adopciones. También mantiene una relación fluida con el *Defensor del Pueblo, la Fiscalía de Menores, los juzgados de menores, etc.*

En el nivel autonómico Avar participa en la *Plataforma Valenciana de Entidades de Voluntariado Social* que a través de la Fundación del Voluntariado y la solidaridad de la Comunidad Valenciana ha aportado fondos para la formación del voluntariado; es miembro pleno de la *Comisión Mixta de Acogimiento Familiar*; participa en el *Foro Alternativo de la Inmigración* y en la *Mesa de Entitats de Colaboració amb els Inmigrants*. También mantiene relaciones con entidades bancarias como Bancaja, Caja de Ahorros del Mediterraneo (CAM), Caixa Ontinyent y Caja Madrid, que financian algunos programas.

A *nivel municipal* las relaciones más importantes son con los ayuntamientos de Valencia y de Ontinyent principalmente a través de las áreas de servicios sociales. Con el ayuntamiento de Valencia se trabaja en el Programa

Cuarto Mundo y a través de programas de inserción laboral. En este Municipio Avar participa en las *Mesas de Solidaridad, estructuras creadas para fomentar la participación asociativa y la prevención en los barrios*. Con el Ayuntamiento de Ontinyent se mantiene una relación fluida y ha colaborado en materia de sensibilización y en otras acciones tales como «transporte, resolución de conflictos, cuestiones documentales de los pisos, ayudas técnicas con asistentes sociales, campañas conjuntas de idioma, locales cedidos para realizar actividades del programa de garantía social, etc.» En este municipio la necesidad de coordinar acciones con otras entidades que trabajan en temas de inmigración dio lugar, a iniciativa de Avar, a la «*Mesa por la inmigración*» con el objetivo de coordinar acciones y proponer iniciativas en temas de inmigración. Esta entidad ha sido reconocida por la Asociación de Periodistas con el premio «*Espejo a seguir en toda la Comunidad*» por la labor realizada.

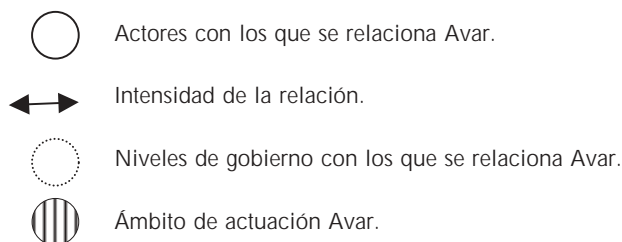
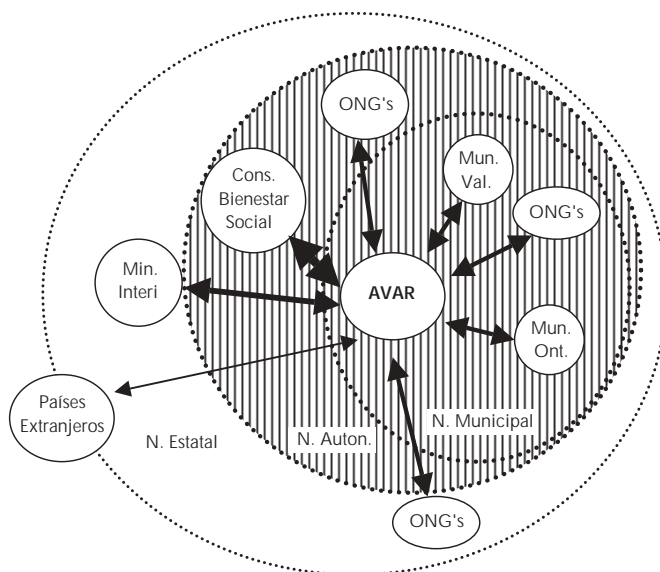
La relación de los jóvenes con los vecinos cercanos a la vivienda es valorada de forma positiva ya que hasta el momento no se han producido problemas y la convivencia es muy buena. Debe recalcar que esto es destacable sobre todo en Ontinyent que es una ciudad más pequeña donde «todos se conocen».

A nivel estatal las relaciones se dan fundamentalmente con la *Delegación del Gobierno de Valencia* (sobre todo para la tramitación de residencia y permiso de trabajo) y con la *Oficina de Asilo y Refugio*— Ministerio del Interior en Madrid— que tramita las solicitudes de asilo-refugio. En relación al mundo asociativo Avar forma parte del *Grupo de Trabajo Asilo/Refugio* con otras entidades que a nivel estatal trabajan con colectivos solicitantes de asilo-refugio. Avar forma parte de la *Plataforma Ciudadana de Entidades de Apoyo a los MINA* y ha participado activamente en las Jornadas de la Plataforma de MINA de Barcelona (2002) y en las de Valencia (2003), en estas últimas como organizadora. Estas jornadas han sido espacios de reflexión sobre la problemática de MINA y han servido para trazar estrategias de acción comunes entre estas asociaciones.

En 2002 ha sido admitida en la *Plataforma de Organizaciones en la Infancia* que es una entidad compuesta por 30 asociaciones que trabajan en la defensa de la Declaración Universal de los Derechos de la Infancia.

A nivel supraestatal Avar mantiene una relación continua con consulados o embajadas de los países de origen del colectivo de los menores inmigrantes a los efectos de gestionar documentación necesaria como partida de nacimiento, carné de identidad, pasaporte, etc. Dado que algunos países no tienen delegaciones diplomáticas en España las relaciones deben hacerse con embajadas que se encuentran en otros países o dirigiéndose directamente a los países de origen.

## MAPA DE ACTORES



## 8.4. RESULTADOS

### 8.4.1. Evaluación de la práctica

Si bien no existen mecanismos de evaluación externa del programa vivienda en continuidad, Avar realiza un seguimiento individual y colectivo de los residentes. Este seguimiento lo realiza el personal que trabaja en las viviendas en forma coordinada con los encargados de los programas donde participan los jóvenes y el método es el de la investigación-acción. Así por ejemplo en el Programa Enseñar Integrando se lleva una ficha individual de cada joven al que se le diseña una trayectoria laboral. Cuando entran a trabajar en alguna empresa se realiza un seguimiento de su desempeño con la colaboración de la empresa. Cuando los jóvenes abandonan la vivienda se trata de mantener una relación continua con ellos.

De acuerdo con la información de Avar desde el 2000 hasta el 2002 han pasado por este servicio 24 personas que han salido de la casa con el permiso de residencia y trabajo y un contrato laboral que les ha permitido independizarse. La ratio de ocupación por plaza (9 meses) se ha extendido debido a una situación excepcional producida por la demora en la resolución de la documentación por parte de la Delegación de Gobierno en el período 2001-2002

Otros resultados positivos de este programa destacados por el personal de Avar son que esta experiencia ayuda a los jóvenes a madurar, a la vez que fortalece la autonomía (administrar sus recursos, planificar sus actividades, etc.) y la capacidad de relacionarse con la sociedad. El comportamiento de los jóvenes en los pisos es muy bueno y hasta el momento no se han debido aplicar sanciones ni expulsar a ningún joven.

Los profesionales entrevistados destacan que el éxito de este programa se debe a que está complementado con otros programas (inserción laboral, formación, cobertura jurídica) que permiten una cobertura integral de las necesidades básicas de los jóvenes. Por último el éxito de este programa desmiente los estereotipos negativos existentes sobre el colectivo de MINA ya que se ha demostrado que es posible realizar un trabajo provechoso con ellos. Este programa es estructurador en relación a los demás programas de intervención con MINA porque les da credibilidad ante los jóvenes inmigrantes, ya que a través del mismo tienen esperanza de conseguir sus objetivos.

Por su parte los *jóvenes residentes* entrevistados valoran de manera muy positiva la intervención de Avar. En este orden destacan: la posibilidad de contar con «papeles» (permiso de trabajo y residencia), el acceso a un trabajo que «de dinero para poder vivir», la posibilidad de mejorar el idioma en los cursos de castellano, la comodidad de las viviendas y el aprendizaje de pautas de convivencia.

Pero más allá de estos objetivos concretos, la conclusión final de las entrevistas con los jóvenes residentes es que esta experiencia ha aportado elementos cualitativos como la seguridad, el optimismo en el futuro y el afecto de «una familia». Un joven sintetizó este sentimiento manifestando que «Avar me ha dado el futuro».

El fortalecimiento de los afectos es uno de los resultados que más valora la *voluntaria* que colabora en una vivienda desde que se inició el programa. Se trata de jóvenes que se encuentran muy solos ya que no tienen relaciones familiares en España y que necesitan un espacio de contención afectiva como es la vivienda de continuidad.

Por último el *personal de la Administración* realiza una evaluación positiva de la experiencia ya que «año a año Avar se ha convertido en una necesidad prioritaria» para gran cantidad de MINA. Los pisos de continuidad evitan una transición traumática de jóvenes que dejan de estar bajo protección del Estado. Otros elementos positivos que destacan se refieren a que las ONG's en general demuestran un gran compromiso social, tienen un red de relaciones muy fluidas con otros actores, y su régimen de personal les da agilidad y gran capacidad de adaptación.

#### **8.4.2. Impacto de la práctica**

El programa de vivienda en continuidad ha servido de modelo para incorporar una nueva figura en los servicios especiales de residencia: la vivienda de emancipación. La normativa «reconoce por primera vez» los centros residenciales a mayores de 18 años y crea la figura de Centros de Emancipación que «ofrecen un servicios de carácter asistencial y educativo a menores de edades comprendidas preferentemente entre los 16 y 17 años, y a jóvenes entre 18 y 23 años que hayan salido de instituciones de acogimiento, con el objeto de iniciar un proceso de desinternamiento gradual para obtener su autonomía e integración social» (art 28 orden 19 de julio de 2003).

#### **8.4.3. Previsiones futuras**

El reconocimiento legal de esta iniciativa y su extensión hacia otros ámbitos y colectivos, ha permitido que esta práctica se institucionalice en el ámbito de la Comunidad Valenciana. La replicabilidad de esta experiencia en otros ámbitos y para otros colectivos (no solo inmigrantes) se plantea como «una prioridad» por parte de los responsables técnicos de la Dirección General de Familia, Menores y Adopciones.

Tanto el personal de Avar como los profesionales de la Consellería de Bienestar Social prevén un incremento en el número de MINA en la Comunidad Valenciana. Si a su vez se tiene en cuenta que los pisos de continuidad no cubren la demanda ya existente, es previsible que se creen más plazas y pisos en el futuro mediato.

Dentro de Avar uno de los programas a los que se les va a dar más importancia es el de formación. La ampliación de las instalaciones en la ciudad de Valencia ha sido diseñada sobre todo para el dictado de cursos y actividades de capacitación.

## 8.5. ANEXOS

### 8.5.1. Entrevistas realizadas

- Zafrilla, Isabel Jefa Área Dirección General Familia, Menor y Adopciones, Generalitat Valenciana.
- Lázaro, Jorge, Jefe Sección Familia, Dirección General Familia, Menor y Adopciones, Generalitat Valenciana.
- Victoria, G., voluntaria piso continuidad Valencia Avar.
- Abderrahim, E., residente piso continuidad Ontinyent
- Martin F., ex residente piso continuidad Ontinyent.
- Emmanuel, A. residente piso continuidad Ontinyent.
- Edward, A. residente piso continuidad Ontinyent.
- Richard, T. residente piso tutelado Ontinyent.
- Felix, D. ya vive en piso propio y tiene trabajo
- Rachid, G. ya vive en piso propio y tiene trabajo.
- Jalal, V. residente piso continuidad Valencia con inminente incorporación a Escuela Taller
- Azzedine, E. residente piso continuidad Valencia. En octubre saldrá del piso de continuidad a piso propio
- Llorenç, Ramis, coordinador piso continuidad Valencia.
- Xavier, Edo, coordinador Avar.
- Imma, Sanchidrian, Jefa Programas Avar.
- Raquel, Aragón, Jefa Sección Jurídica Avar.
- Eva, Cañas, Coordinadora ICE.
- José Antonio, García, coordinador Piso continuidad Ontinyent.

### 8.5.2. Bibliografía consultada

- AVAR (2001-2002) Memorias de Actividades de AVAR años 2001 y 2002.
- «Voces del Mundo» n.º 1 y 2, *Revista de voluntarios y alumnos de Avar* cursos 2000-2001 y 2001-2002.

- 
- COMAS, Marta (2001) «L'atenció als menors immigrants no acompanyats a Catalunya. Anàlisi de la realitat i propostes d'actuació». Barcelona: Fundació Jaume Bofill
  - Consellería de Bienestar Social (2003) «Orden de 19 de junio de 2003 por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores en la Comunidad Valenciana».
  - Diversos Autores: Monogràfic «Menores inmigrantes en España», a Migraciones, núm. 6, Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas. Madrid, 1999.
  - Giménez Romero, Carlos y Suárez Navaz, Liliana (2000). Menores no acompañados que han entrado en territorio español sin representación legal. Volumen en prensa. Investigación Programa «Migración y Multiculturalidad», UAM.
  - Human Rights Watch (2002) «Callejón sin salida. Abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños inmigrantes». Informe Human Rights Watch en <http://www.hrw.org/spanish/informes/2002/callejon.html>
  - Plataforma MNO Valencia (2003) «Dossier informativo del Encuentro II Jornadas Plataforma MNO». Valencia. 14 y 15 de marzo 2003.
  - Save The Children Sweden & ACNUR: Documentation of the European Conference «Children First and Foremost Policies towards Separated Children in Europe. September, 21-22 2000. Estocolmo.

## CENTRO DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA FUNDACIÓN LESMES (BURGOS)

### 9.1. PUNTO DE PARTIDA

Presentamos a continuación el Centro de Integración Social (CEIS) de la Fundación Lesmes, una práctica claramente orientada a luchar contra la exclusión social atendiendo a sus múltiples facetas. El CEIS acoge a hombres y mujeres que comparten la falta de todo tipo de recursos (económicos, laborales, sociales...), a menudo afectados por problemas de alcoholemia, carentes de vivienda y que muestran un fuerte desarraigo familiar y social. El CEIS representa una interesante experiencia de cómo intentar tratar los diferentes aspectos que han conducido a estas personas a la situación descrita. Se trata de un programa que realiza tratamientos individualizados de inserción desde una perspectiva integral. Como veremos a continuación el CEIS no se queda en un nivel asistencialista cubriendo las necesidades básicas. Por el contrario fomenta la propia autonomía y el desarrollo de las habilidades personales, dotando a los usuarios de los recursos necesarios para abordar todas las áreas de la persona (psicológica, familiar, cultural, laboral...).

En el CEIS es el individuo, con la ayuda de un equipo de profesionales, quien desarrolla su propio itinerario de inserción e intenta resolver otros problemas de carácter psicológico y social. Dentro de la residencia adquirirá hábitos domésticos y sociales. Así mismo todos los usuarios asisten todas las mañanas al Taller Ocupacional destinado a la adquisición de hábitos laborales. No obstante la asistencia a este taller puede substituirse por otras actividades o por la participación en otros programas si así se considera necesario (por ejemplo programas de superación del alcoholismo, o cursos de formación del INEM). Paulatinamente y en función de su evolución, irá avanzando en el proceso dejando el Centro para pasar a un piso compartido. A partir de aquí el equipo profesional únicamente interviene cuando se considera necesario. El

paso final es la búsqueda de una vivienda ajena al CEIS donde realizará su vida con plena autonomía.

Veremos a continuación como fases y recursos se combinan en función de la problemática del usuario teniendo también en cuenta su opinión y preferencias. Todo ello apoyado por un entramado muy amplio y rico formado por otros centros propios de la Fundación Lesmes, así como por otras entidades y asociaciones que colaboran estrechamente con ella fortaleciendo la capacidad de intervención del propio CEIS.

### **9.1.1. La exclusión social en Castilla y León**

La provincia de Burgos, como el resto de las que componen la Comunidad de Castilla y León, se caracteriza, en el aspecto demográfico, por una baja densidad de población y una tasa de envejecimiento por encima de la media española. Por otro lado su falta de dinamismo económico no la convierte en receptora de población inmigrante, cuya presencia es muy escasa, lo cual dificulta un proceso de rejuvenecimiento poblacional.

No es la economía la mejor asignatura de la comunidad de Castilla y León. Ciertamente su PIB ha ido aumentando paulatinamente, así como su renta per cápita (en lo que destaca Burgos). Igualmente esta provincia mantiene un índice de paro inferior a la media de España. En contraste con estos datos Castilla y León destaca por tener unas cifras de desempleo juvenil entre las más elevadas de España y Burgos en concreto es de las provincias con una mayor desigualdad en lo que se refiere al reparto de la riqueza. Entrando más específicamente en el ámbito de la pobreza, el conjunto de la Comunidad Autónoma presenta proporciones comparativamente elevadas de población situada en Pobreza relativa, si bien en sus intensidades más fuertes (umbral 25 y 15) son muy semejantes a la media entre comunidades. Podríamos hablar de una exclusión económica de carácter moderado, aunque extensivo en cuanto a número de personas que la sufren.

En buena medida como consecuencia de lo anterior existe un nivel de dependencia muy elevado con relación a las Pensiones no contributivas y asistenciales, así como de las Rentas Mínimas de Inserción. Una situación que se agudiza considerando que las Tasas de desprotección relativas a Desempleo y Rentas Mínimas son muy elevadas. Así pues los problemas de acceso al mercado laboral se traducen en importantes déficits de cobertura social tanto para las personas desempleadas como para aquellas que se dedican al trabajo doméstico.

En cuanto al ámbito sociosanitario si bien no presenta datos negativos en cuanto a la mortalidad, sí aparecen aspectos preocupantes en cuanto a la

morbilidad. Tanto las adicciones estigmatizantes socialmente (alcoholemia y opiáceos) como la gran mayoría de trastornos mentales estigmatizados socialmente inciden de una manera superior a la media entre comunidades. Esta situación se agudiza considerando que el número de discapacidades graves que generan dependencias es enormemente superior a la media entre comunidades. Por último también se encuentra entre las cinco comunidades con mayor incidencia del conjunto de enfermedades que sufren los colectivos excluidos (por malas condiciones de vida — Disentería, Paludismo, Tuberculosis... — o relacionadas con drogas — Hepatitis B, SIDA, Psicosis alcohólica... — ).

En el tema de la vivienda esta comunidad presenta un porcentaje de infravivienda de los más elevados del territorio. Una posición similar ocupa respecto a las proporciones de alojamientos alternativos (red de servicios sociales). Así mismo en cuanto a las condiciones de la vivienda tampoco encontramos con un panorama mucho mejor. Si bien nuevamente podemos hablar de un mayor volumen de población en situación de precariedad social que de situaciones claras de exclusión. A pesar de este panorama las instituciones públicas han mantenido una iniciativa muy reducida para paliar esta situación.

Por último, en cuanto al ámbito relacional podemos afirmar que no existe una marcada escasez o debilidad de las redes familiares. Aunque sí merece la pena destacar la situación especialmente difícil de la mujer en este contexto. Resulta preocupante el número de mujeres en situación de violencia objetiva, que supera a la media. Así mismo entre el conjunto de preceptores del Ingreso Mínimo de Inserción un 52% son mujeres, destacando el porcentaje de mujeres con personas dependientes (un 35% del total de preceptores del IMI) y de mujeres solas (un 16%). También destaca el porcentaje de mayores que viven solos, siendo uno de los más elevados del Estado. En este sentido recordemos que se trata de una de las comunidades con mayor índice de envejecimiento así como de dependencia de mayores.

### **9.1.2. Descripción de la entidad impulsora**

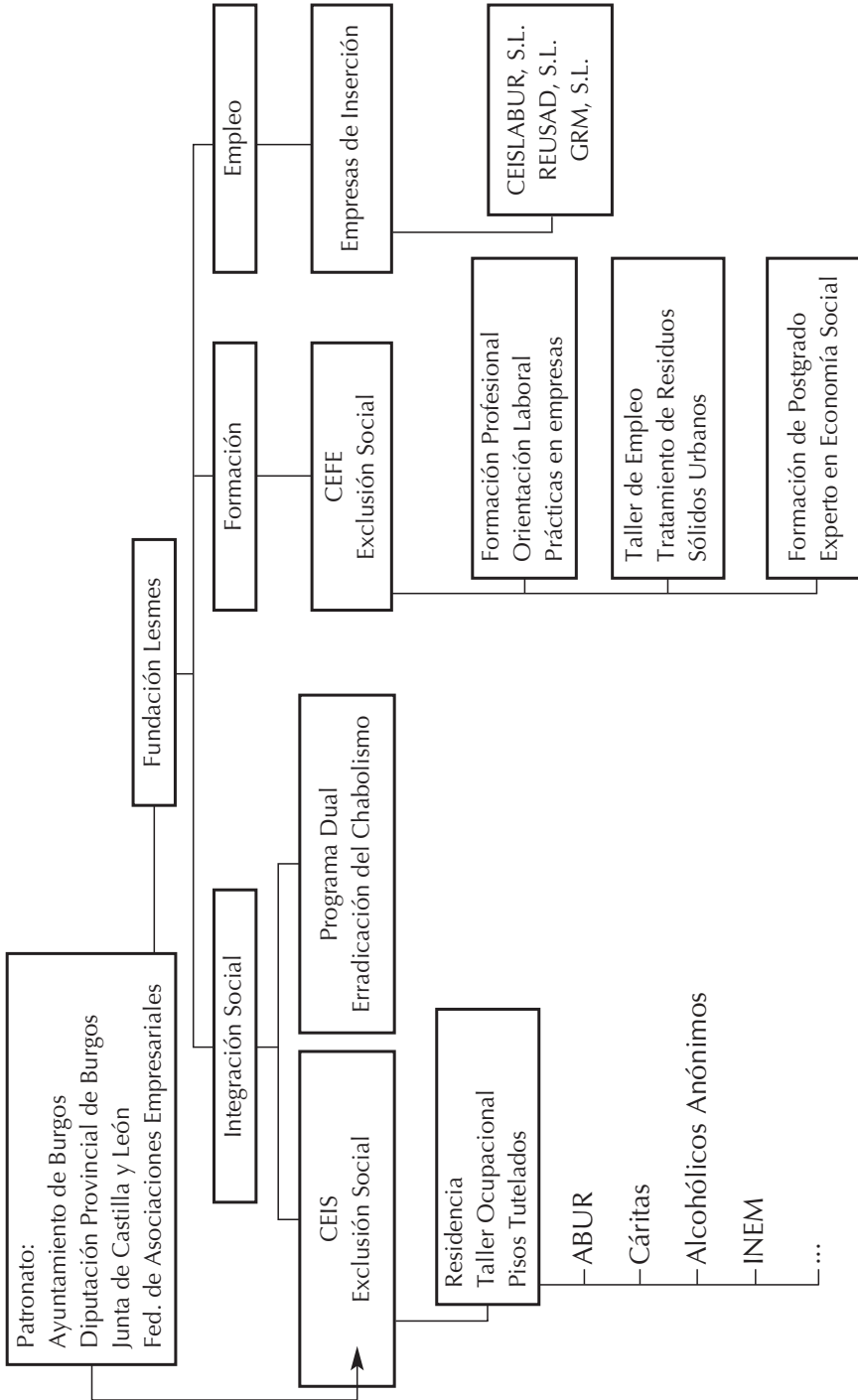
La Fundación Lesmes, entidad de quien depende el Centro de Integración Social (CEIS) que aquí trataremos, se define como una institución aconfesional e independiente, sin ánimo de lucro, cuya función es la integración socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social. Dicha Fundación fue constituida en Burgos en el 1996 y se rige por un Patronato compuesto por el Ayuntamiento de Burgos, la Diputación Provincial de Burgos, la Junta de

Castilla y León y la Federación de Asociaciones Empresariales, junto con representantes de sus socios fundadores.

Pero en concreto el CEIS tiene más años de vida que la misma Fundación. Este centro es impulsado en su origen, en el año 1987, por Cáritas con el objetivo de atender al colectivo «sin hogar», como ellos mismos citan. Con el tiempo el CEIS irá ganando un fuerte impulso participando en programas enmarcados en iniciativas europeas como Horizon II e Integra, financiados con Fondos Estructurales. Para llevar a cabo dicho programa se creará también el Centro de Formación y Empleo (CEFE). Finalmente el equipo técnico de ambos centros (CEIS y CEFE), formado en aquel momento por 15 personas, constituirá la Fundación Lesmes, quedando así el CEIS desvinculado de Cáritas Diocesana y pasando a depender de la citada Fundación. Así mismo a su Patronato se incorporan las instituciones anteriormente citadas y en concreto se formaliza un Concierto (prorrogable por anualidades) entre el Ayuntamiento de Burgos y la Fundación Lesmes para la gestión del CEIS. En virtud de este Concierto el Ayuntamiento asume el cien por cien del gasto total del CEIS, sin perjuicio de que el mismo centro pueda hallar otras vías de financiación que repercutirán íntegramente en la mejora o ampliación de los servicios que presta.

Por el destacado papel que tienen instituciones públicas y privadas en la dirección del CEIS ella misma se define como Asociación de Instituciones aunadas en la lucha contra la exclusión social. Así mismo manifiesta la importancia de la complementariedad entre la iniciativa privada y la administración, y, en este sentido, la utilidad de esta fórmula de gestión y de organización en Servicios Sociales que, a su parecer, «prueba la eficacia de las Fundaciones modernas en el desarrollo de programas sociales». Igualmente, y tal como veremos en apartados posteriores, en la realización de su tarea social el CEIS colabora estrechamente con otras entidades, públicas y privadas, compartiendo recursos y, por tanto, ampliando los servicios y la atención hacia los usuarios (Alcohólicos Rehabilitados de Burgos, INEM, Cáritas, Alcohólicos Anónimos...). Si bien no existen convenios formalizados entre estas entidades y el CEIS sí podemos afirmar que conforman una red que supone un gran apoyo al trabajo que lleva a cabo el centro.

Más allá del CEIS y el CEFE la Fundación Lesmes desarrolla otros programas: el programa «Dual» de integración social del colectivo gitano y de erradicación del chabolismo en Burgos; programas de formación de postgrado junto con la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad de Valladolid; empresas de inserción, un taller de empleo de «Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos» y programas de investigación. El cuadro que sigue intenta mostrar gráficamente y de manera resumida el conjunto de programas y proyectos que impulsa la Fundación Lesmes.



### **9.1.3. Problema abordado por el CEIS**

En el Concierto entre el Ayuntamiento y la Fundación Lesmes se citan tres grandes objetivos:

- Contribuir a la integración social de aquellos ciudadanos sin hogar.
- Prevenir el desarrollo de aquellas situaciones de riesgo que puedan derivar en exclusión social.
- Proporcionar acogida y atención psicosocial a dicho grupo.

Se trata, en definitiva, de los mismos objetivos que se recogen de forma resumida en la memoria del CEIS: «acoger a hombres y mujeres que comparten la falta de todo tipo de recursos (sociales, laborales, económicos...) debido a muy diferentes motivos, lo que les impide seguir un proceso «normal» de adaptación social». Así pues podemos constatar que centran su atención en aquellas personas en proceso o situación de exclusión social, los dos colectivos que específicamente se citan en el Reglamento de Régimen Interior del CEIS. Aun así las máximas responsables de éste nos advertían que «si están allí (los usuarios) se encuentran más propiamente en situación de exclusión que en proceso de exclusión».

Por otro lado hay que señalar que no se parte de un diagnóstico socio-demográfico y socio-económico de la realidad de Burgos. Sí se realizó, sin embargo, un estudio de los recursos con los que contaba la ciudad para tratar esta problemática a partir del cual llegaron a la conclusión de que existía la necesidad de crear un centro que trabajase de manera integral con este colectivo.

De hecho, en este sentido, el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social de la Junta de Castilla y León, tanto en las áreas 3 y 5 (Promoción personal e Integración social, y Vivienda, respectivamente), que son aquellas que tendrían una vinculación más directa con la práctica aquí tratada, basan su implementación en las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro. Así mismo dicho Plan destaca por la importancia que da al nivel local en el desarrollo y ejecución de los programas que contempla. Igualmente el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) también vehicula el trabajo con los colectivos en riesgo o situación de exclusión social al apoyo económico a las ONG dedicadas a este ámbito, tanto en lo que respecta a los programas integrados de inserción laboral (objetivo 1, subobjetivo 1.1, apartado d), medida 2), como en la atención a personas sin hogar (objetivo 3, subobjetivo 3.8, medida 1). En especial esta última medida sería la que se ajustaría de una manera más precisa a la tarea social del CEIS pues, tal como cita el PNAIS, estas entidades «desarrollan programas integrales que contemplan me-

didias de acompañamiento social que superan la mera asistencia básica de alojamiento y manutención, desarrollando acciones complementarias que abordan los distintos ámbitos de intervención (...) asegurando la coordinación de los Servicios Sociales de las Administraciones competentes del territorio».

En relación a esta coordinación que cita el PNAIS y en coherencia con lo citado en el Plan Regional en lo que respecta a subvenciones a entidades ya apuntábamos la existencia de un convenio Ayuntamiento-Fundación Lesmes del cual ésta última recibe la mayor parte de sus ingresos. Por su parte el Ayuntamiento reconoce al CEIS como la plasmación a la práctica del Programa de Atención a Indomiciliados de esta institución. En este campo, pues, el Ayuntamiento delega todas sus funciones en dicha entidad y en ella recae la totalidad del trabajo con estos colectivos.

## 9.2. QUÉ SE HACE

### 9.2.1. Destinatarios de la práctica

Como citábamos en el apartado anterior la finalidad de la Fundación Lesmes, y en concreto del CEIS, es la integración socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión. Un colectivo que, según su mismo análisis, «sufren un desarraigo familiar y social y un deterioro en múltiples aspectos de sus vidas». Es por ello que no existe una tipología de los perfiles de usuarios que pretenden atender a priori, es decir, previamente a su primer contacto con el CEIS. Como veremos con más detalle en los siguientes apartados este primer contacto se concreta en una entrevista con una de las profesionales del centro. Posteriormente y junto con el resto del equipo, se somete a valoración si la ayuda que el CEIS puede prestar responde a las necesidades de su problemática. Ciertamente si entendemos la exclusión como un fenómeno multidimensional y multifactorial es mediante el análisis caso por caso como mejor se puede valorar si responde al perfil que el centro pretende y puede atender. Así pues, el hecho de no disponer de ingresos o vivienda no implica su inclusión directa en el centro, como tampoco el hecho de disponer de estos recursos los excluye de su ingreso.

En cambio sí encontramos una clasificación, que el mismo centro establece, a posteriori, es decir, elaborada en función de la problemática principal que afecta a cada uno de los usuarios que han pasado por el centro en el último año. El listado para el año 2002 sería el siguiente:

- Indomiciliados 27%
- Transeúntes 16%

- Problemas de alcoholemia 31%
- Inmigrantes 8%
- Problemas psicológicos 3%
- Discapacidad 10%
- Otros 5%

Así mismo también se recoge en la memoria un análisis del «perfil de personalidad típico en un proceso de inadaptación social», fruto de la experiencia del centro y que consideran como común, en términos generales, a todos los usuarios en proceso o situación de exclusión social (inmadurez, inseguridad situacional, inseguridad relacional...). Esta especial atención por el aspecto psicológico permite obtener una buena base para definir las actividades, las normas internas del centro, prevenir conflictos, anticipar necesidades...

### **9.2.2. Objetivos y explicación de la práctica**

El CEIS se plantea como objetivo general «fomentar la autonomía personal y su integración social abordando todas las áreas de la persona que lo dificultan (psicológica, social, familiar, cultural, laboral...) sin quedarnos en cubrir únicamente las necesidades básicas». A su vez este objetivo se desarrolla en una serie de objetivos específicos:

1. Favorecer la integración social de la persona a todos los niveles:
  - 1.1. Desarrollando y potenciando hábitos personales favorecedores de una autonomía personal que le permita desenvolverse de forma independiente.
  - 1.2. Favoreciendo la creación y consolidación de las habilidades sociales requeridas para su adaptación social.
  - 1.3. Dotando de unos valores sociales y culturales mínimos necesarios para su inserción social.
  - 1.4. Facilitando su acceso al mercado laboral.
2. Atajar, de forma preventiva, situaciones de riesgo que puedan conducir a la marginación:
  - 2.1. Para prevenir, interviniendo en momentos de crisis, el desarrollo de conductas desadaptativas (alcoholismo, abandono personal, absentismo laboral...) que puedan prolongarse y desembocar en un problema de marginación social.

- 2.2. Dotando de recursos personales a los individuos que, al carecer de ellos, se sienten incapacitados para afrontar y resolver situaciones de crisis personal y de estrés.
3. Proporcionar alojamiento, manutención y cubrir las necesidades básicas.
4. Investigar para identificar, y definir las características psicológicas y las necesidades de dicho colectivo.

Los objetivos aquí expuestos se intentan conseguir a la práctica mediante un proceso dividido en diferentes fases y en el que se hace uso de diferentes recursos y servicios, tanto del propio CEIS como de otras entidades colaboradoras. Cada fase y cada recurso intenta avanzar en la consecución de los objetivos antes citados acentuando el tratamiento de uno u otro aspecto de la problemática o necesidades a cubrir. Por otro lado todo ello no se aplica de manera uniforme, sino que se elabora un plan individualizado en función de cada usuario que intenta ajustarse a sus necesidades. A continuación describimos brevemente cuales son estas fases y recursos.

### 9.3. CÓMO SE HACE

#### 9.3.1. Fases y acciones emprendidas

Antes de entrar en detalle sobre las fases del proceso que presenta el CEIS es necesario hacer referencia a los «criterios de intervención» que guían la pauta de tratamiento de las personas que se acogen a este programa. Si el planteamiento es coherente los criterios de intervención de una determinada práctica resultan de un gran interés para entender el porqué de las acciones llevadas a cabo, es decir, a que tipo de análisis de la exclusión responden estas acciones.

En primer lugar destaca una voluntad de intervención caracterizada por su *carácter integral*, es decir, que pretende abordar todas las áreas que afectan la adecuada integración de la persona (salud, educación, vivienda, trabajo...). Es por ello que, como veremos a continuación, los programas desarrollados por el CEIS no son acciones aisladas, sino que están entrelazados y, a la vez, concretados en *itinerarios individuales*. El tratamiento, pues, se realiza de forma individualizada mediante planes o itinerarios personalizados. Ciertamente existe una voluntad de desmarcarse de un tipo de tratamiento paternalista apostando, por el contrario, por la promoción de la *autonomía del individuo*. En este sentido se destaca la importancia de la *inserción en el ámbito laboral*, en el que se pone especial atención, pero sin considerarlo el único campo de trabajo.

Así mismo también se cita entre los criterios de intervención el modelo teórico adoptado por el equipo de profesionales, denominado *congntivo-conductual o de aprendizaje social*. Ello implica poner el acento más en convencer que en obligar pero persiguiendo siempre un *compromiso de cambio de cada persona*. Las contraprestaciones existentes por el cumplimiento de compromisos, presentes en buena parte del proceso, se entienden como una presión terapéutica y siempre incluidas en un proceso de inserción programado, cuyo protagonista es el individuo.

Los dos últimos criterios hacen referencia al trabajo de las profesionales del centro. Por un lado se presenta como metodología propia la existencia de un *equipo interdisciplinar*. Será este equipo el *responsable de diseñar, llevar a cabo y valorar la intervención social que tiene lugar en el centro*. No por ello se rehúsa la colaboración del voluntariado, pero siempre como apoyo al trabajo profesional.

A continuación podremos ver como estos criterios se plasman a la práctica en el tratamiento y acciones que lleva a cabo el CEIS. Lo haremos siguiendo el proceso dividido en fases que establece el propio centro. Entre los anexos se encontraran esquemas de las diferentes fases y del Centro de Día, así como modelos de los diversos formularios citados en la explicación que sigue a continuación:

#### ACOGIDA Y OBSERVACIÓN

En general el usuario que se dirige al CEIS viene derivado bien de otra institución o persona, bien porque conoce el recurso. Este primer momento previo a la incorporación de cualquier usuario consiste en seleccionar a estos, analizando sus demandas y observando su comportamiento para decidir su ingreso. Para ello se mantiene una primera entrevista con la Trabajadora Social en la que se analizan las demandas del usuario y se le explican las características del centro, entregándole también las Normas de Buena Convivencia del centro. Si cumple el perfil y el demandante acepta se inicia el Período de Observación que durará un mes. Durante este tiempo el usuario ya se incorpora a la residencia (que consta de 44 plazas), acude al Taller Ocupacional y a los talleres del Centro. Además se cubren sus necesidades básicas de alojamiento y alimentación y se le hace entrega de un lote de higiene. Así mismo se cumplimenta el denominado Protocolo de Ingreso, en el que se plasman las carencias detectadas por lo que respecta a habilidades básicas. En el momento oportuno durante este mes se mantiene una segunda entrevista, esta vez con la Psicóloga, que realiza un Informe Psicológico del usuario.

Transcurrido el mes el Equipo Técnico (conjunto de trabajadores del CEIS, ver punto 3.3) valora la adaptación e implicación del usuario a las normas y objetivos del Centro. En ese momento se decide si el usuario continúa con el proceso o se le orienta a otros posibles centros o servicios más adecuados a su problemática. En caso de que se decida su permanencia comenzará la llamada 1.<sup>a</sup> Fase.

#### 1.<sup>a</sup> FASE: INSERCIÓN

Durante esta primera fase se persigue el aprendizaje y el desarrollo de habilidades personales (higiénicas, domésticas, sanitarias, sociales y laborales) necesarias para ganar en autonomía personal. Para ello se elabora, por parte del Equipo Técnico, una propuesta de Plan Individual de actuación para cada uno de los usuarios. Este plan consiste en el cumplimiento de una serie de objetivos a corto plazo (nunca más de tres) prioritarios para la evolución positiva de su proceso. Cada usuario debe comprometerse a cumplir su Plan Individual semanalmente mediante la firma del Acuerdo de Contraprestación. Existen dos tipos de Acuerdos: aquél para personas sin ingresos, por el cual los compromisos adquiridos se vinculan a la percepción de una cantidad de dinero acordada entre usuario y profesional; y aquél para personas que sí disponen de ingresos, donde no existe una contrapartida económica por el cumplimiento de los compromisos, dado que ya dispone de ingresos estables.

Desde el momento en que el usuario firma el acuerdo éste debe poner en marcha su compromiso de cumplimiento de objetivos. Si el usuario está en tratamiento de alcohol se realiza un seguimiento de su consumo por medio del Registro Alcolímetro. Se pasa el alcolímetro a todos aquellos usuarios con problemas de alcoholemia de forma continua o intermitente (en función del tiempo que lleven sin beber). Resultados positivos en la prueba implicaran penalizaciones en los ingresos semanales según el Acuerdo de Contraprestación, así como otras de tipo no económico (la más común son las expulsiones del Taller Ocupacional durante dos horas). Lo mismo sucede con el resto de usuarios en función de los compromisos que aceptaron.

Las acciones y actividades realizadas durante esta primera fase se dividen en tres grandes áreas (individual, laboral y social) que comprenden, a su vez, paquetes de medidas destinados a adquirir una u otra habilidad. Cada uno de estos paquetes contiene unos objetivos propios (generales y específicos) así como una descripción de las acciones y de mecanismos de control y seguimiento de las mismas. Todo ello se recoge en unas fichas realizadas al efecto. Resumimos a continuación su contenido:

Área	Ámbito	Acciones
Área individual	Habilidades Higiénicas	Revisiones de higiene personal y limpieza de su habitación.
		Actividades formativas relacionados con temas de salud e higiene.
	Alcohol	Control del nivel de alcoholemia.
		Asistencia a centros especializados de rehabilitación.
		Terapia en Grupo.
		Administración de dinero.
		Sanciones en caso de sobrepasar los límites de alcoholemia.
	Habilidades domésticas	Aprendizaje en cocina y limpieza mediante los servicios del centro.
		Talleres teórico-prácticos
Área Social	Ocio y Tiempo Libre	Comisión de Ocio y Tiempo Libre.
		Actividades deportivas, lúdicas y culturales dentro y fuera del CEIS.
		Información sobre ocio de la ciudad.
	Administración de dinero	Entrevistas personales para acordar la distribución de gastos.
		Controles y supervisiones de la cartilla.
	Comisión General de Usuarios	Primer viernes de cada mes, constan de orden del día y se levanta acta.
	Terapia de Grupo	Una vez por semana. 6 grupos de diferentes contenidos.
	Talleres formativos	Bloques temáticos orientados a adquirir habilidades sociales (comunicación, resolución de conflictos...), aumento de conocimientos en general, selección de libros o suscripción a bibliotecas.
	Intervención familiar	Entrevistas de detección de necesidades.
		Contactos de los profesionales con la familia para orientar las actuaciones comunes con el usuario.
Área Laboral	Hábitos socio-laborales	Asistencia al Taller Ocupacional donde se adquiere adaptación a un horario, ritmo de trabajo, potenciar la responsabilidad y autoestima, el trabajo en equipo...
	Orientación Laboral	Técnicas de búsqueda de empleo.
		Elaboración del currículum.
		Procesos de selección.
		Planificación de la búsqueda.
	Orientación en Formación Profesional Ocupacional	Formación en legislación laboral.
Orientación e información laboral, y seguimiento del proceso de formación.		

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Lesmes

Como ya apuntábamos, al tratarse de Planes Individualizados, no todos los usuarios asisten a todas las actividades aquí expuestas, sino que su participación, amén de sus intereses personales, estará en función de sus necesidades. Así mismo ciertas actividades no se pueden realizar sin haber, previamente, asistido satisfactoriamente a otras más iniciáticas (por ejemplo antes de la Orientación Laboral deben haberse adquirido hábitos de trabajo en el Taller Ocupacional).

Es por ello que en todo momento se realiza un seguimiento individualizado de cada proceso. Semanalmente se hace una revisión del cumplimiento de objetivos en las reuniones de coordinación del Equipo Técnico. Y mensualmente se revisa cada Plan Individual y se cambian o mantienen los objetivos dependiendo de la evolución de cada proceso.

El proceso termina cuando el Equipo Técnico considera que el usuario ha adquirido la suficiente autonomía como para poder manejarse sólo en un piso, pasando entonces a las siguientes fases.

## 2.<sup>a</sup> FASE DE INSERCIÓN

El objeto de la segunda y tercera fase es facilitar la adquisición y el mantenimiento de la autonomía personal y económica. Ello implica adquirir una organización estable en las tareas domésticas, fomentar las relaciones sociales y preparar y consolidar la salida a un piso con autonomía plena (3.<sup>a</sup> fase).

Al adquirir un piso tutelado el usuario o usuaria firma un compromiso (Contrato de Piso) que se renovará cada tres meses. Se establece un período de adaptación de 15 días durante los cuales se acude diariamente al centro a comer y en el que las educadoras hacen un seguimiento de la adaptación. A continuación se elabora un Plan Individual mensual mediante el que se hace el seguimiento de su estancia en el piso. Además semanalmente el Equipo Técnico revisa dicho Plan y quincenalmente una educadora acude a los pisos para una tutela y seguimiento en materia laboral, económica, doméstica y relacional atendiendo a:

- **Ámbito Laboral:** Asistencia al Taller Ocupacional para orientarle en la búsqueda de empleo y llevar su seguimiento.
- **Ámbito Económico:** Supervisión de la cartilla de ahorros así como de sus gastos.
- **Ámbito Doméstico:** Detección de posibles carencias y posibilidad de impulsar un plan de trabajo junto con un horario para la realización de dichas actividades.

- **Ámbito Relacional:** Favorecer la convivencia, participar en las actividades de ocio, posibilitar las relaciones con la familia.

Todo ello sin perder de vista en ningún momento que el uso de los pisos tutelados del que disfruta aquella persona es transitorio y que su proceso de inclusión social no se verá satisfecho plenamente hasta la adquisición de plena autonomía en un piso particular.

### 3.<sup>a</sup> FASE DE AUTONOMÍA

Cuando se considera que el usuario o usuaria ha adquirido una autonomía plena se le propone el paso a la 3.<sup>a</sup> fase, es decir, a un piso particular. A partir de ese momento las actuaciones ya no vienen determinadas por el centro sino que las marca el usuario según sus demandas. Los objetivos ahora son consolidar su estabilidad y prevenir posibles recaídas. Para ello se lleva a cabo un acompañamiento en la búsqueda de piso, en primer lugar. Superado este primer obstáculo se supervisará de forma esporádica la administración de dinero. También se realizarán visitas para comprobar su higiene, el mantenimiento de la vivienda, etc. Igualmente se invita al usuario a visitar el CEIS para comentar con las profesionales como se encuentra en la nueva situación. Así mismo está abierta su participación en actividades puntuales de las que organiza el centro como comidas durante festividades importantes, fiestas del mismo centro... En cualquier caso vale la pena recordar que todas estas acciones ya no son de obligado cumplimiento si no que es el usuario quien decide recurrir a los servicios del CEIS si lo considera oportuno.

#### *Unidades de día*

Este servicio está especialmente pensado para evitar situaciones de marginación a las personas que están en riesgo o con dificultades para mantener su autonomía personal. Al igual que en el proceso anterior el usuario viene derivado de una institución, persona o bien por que él mismo conoce el recurso. Igualmente mantiene una entrevista con la Trabajadora Social en el que el usuario o usuaria expone sus demandas y la profesional explica las condiciones del programa y cómo puede adaptarse a su situación. En caso de cumplir el perfil y aceptar las condiciones se cumplimenta una Ficha de Acogida. A partir de ese momento el usuario o usuaria comienza un período de observación de 15 días en el Taller Ocupacional y, además, tiene la opción de participar en las diferentes actividades que se realicen en el centro. Si continua, se hará un seguimiento de las condiciones de la vivienda, relaciones familiares, habilidades personales y sociales y de su situación económica por parte de la

Trabajadora Social o del Responsable del Taller Ocupacional. Continuará acudiendo a talleres y/o participando en el programa de animación sociocultural del centro. Así mismo se aplicará un refuerzo económico por el cumplimiento de las actividades del Taller.

### *Gestión del Taller Ocupacional*

El Taller Ocupacional es el recurso propio del CEIS destinado a desarrollar las habilidades necesarias para la integración laboral de sus usuarios. En él se realizan tareas sencillas y mecánicas pues su objetivo no es aprender un oficio (para lo cual ya existe el CEFE o se puede recurrir al INEM), sino aprender los requisitos básicos previos a la pretensión de acceso al mercado de trabajo (puntualidad, trabajo en equipo, reconocimiento de autoridad...). Para ello se realiza una búsqueda de clientes que puedan ofertar actividades a realizar en el Taller y se analiza si se puede dar respuesta a sus necesidades y ofrecer el servicio que demanda.

La organización del trabajo dentro del Taller es por equipos. Estos se forman en función de los Planes Individuales y teniendo en cuenta las diferentes fases en las que se encuentran los usuarios en su Área Laboral. Así se combinan en cada grupo usuarios que se encuentran en la 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> fase. Organizados los equipos se dan las instrucciones básicas de las tareas a realizar, se escriben en una pizarra y se facilitan las herramientas precisas para su realización. Durante todo el proceso de ejecución y desarrollo de la actividad se realizan procesos de auto control por parte de algún miembro del equipo de trabajo, que ha sido previamente informado y ha recibido formación de cómo realizar el control de las piezas. Además, claro está, de las inspecciones visuales periódicas que realiza el responsable del taller. Cualquier anomalía se anota en el Listado de Incidencias. Una vez terminada la actividad se procede a una inspección final por parte del responsable del taller.

### *Canales de participación de los usuarios y usuarias*

Aunque ya lo citábamos en la descripción de la 1.<sup>a</sup> Fase del proceso anteriormente expuesto merece la pena detenerse con más detalle en los canales de participación que la práctica pone a disposición de los usuarios y usuarias.

Como ya destacábamos existe una Comisión General de Usuarios que tiene como objetivo «mejorar la convivencia en el Centro, a través de la implicación de los usuarios en el funcionamiento del mismo». Igualmente también está pensado como un espacio para favorecer la comunicación del Equipo Técnico con los usuarios y al revés, así como también para la resolución de conflictos que puedan surgir producto de la convivencia. Así pues en estas reuniones se tratan temas con-

trovertidos de convivencia en el Centro, disputas personales, sugerencias, quejas, se dan explicaciones y se solicita y ofrece información. Cabe decir que esta Comisión no es un órgano reconocido como tal en el Reglamento de Régimen Interior, sino que está pensado y diseñado como una acción más que contribuye a desarrollar habilidades sociales y a mejorar la situación interna del Centro.

Las reuniones se han fijado el primer viernes de cada mes, cuentan con un orden del día y de ellas se levanta acta. La valoración que desde el mismo CEIS se hace de la asistencia es muy positiva. De hecho se ha promovido ya que sean los mismos usuarios quienes, de manera voluntaria, preparen y coordinen las reuniones.

Por otro lado existe una Comisión de Ocio y Tiempo Libre que también citábamos en el listado de acciones de la 1.ª Fase. Como la anterior se trata de una acción más (enmarcada en el Área Social) que trata de fomentar la autoorganización y la participación de los usuarios, así como su autoestima e intercomunicación. No por ello se reduce a pura retórica: en ella deciden las actividades lúdicas y culturales que desean realizar. También organizan excursiones para los sábados.

Actualmente participan en esta Comisión 17 personas, lo que se valora también como una muy buena cifra. En este sentido hay que tener en cuenta que la asistencia a las excursiones está condicionada a la participación en la Comisión, lo cual favorece la implicación de los usuarios.

Aunque el ámbito de participación está abierto a la creación de subcomisiones sobre otros temas a la práctica no se han realizado o no se han conseguido mantener activas, si bien otros aspectos cotidianos, como el menú diario, se abren a la opinión de los usuarios.

### *Trabajo en red*

Sin duda un elemento que favorece y multiplica la capacidad de atención que da el CEIS, que contribuye a su nivel de éxito y que amplía los aspectos en los que puede dar respuesta es su trabajo en red. En primer lugar haciendo uso de los otros servicios que lleva a cabo la misma Fundación Lesmes (CEFE y empresas de inserción). Hasta aquí hemos visto con detenimiento las actividades que se realizan en la residencia y en el Taller Ocupacional, ambos recursos propios del CEIS. Por su parte el CEFE (Centro de Formación y Empleo) ofrece formación básica y profesional. Incluye cursos de formación de carpintería, albañilería, soldadura, pintura, ebanistería, fontanería y lavandería entre otras. Otro elemento esencial de este centro es la planificación de procesos de inserción personalizados, con clases prácticas y teóricas, animación socio-cultural, seguridad e higiene en el trabajo...

CEISLABUR S.L., GRM S.L. y REUSAD S.L son las tres empresas de inserción que dependen de la Fundación Lesmes. Las empresas de inserción se definen por la misma fundación como estructuras de aprendizaje, en forma de empresa, cuya finalidad es posibilitar el acceso al empleo de colectivos desfavorecidos, mediante el desarrollo de una actividad mercantil, para lo cual se diseña un proceso de inserción, estableciéndose durante el mismo una relación laboral convencional. Las dos primeras se financian mediante convenio entre la Fundación y el Ayuntamiento de Burgos, colaborando ambos en el aspecto económico. La tercera está cofinanciada por el Fondo Social Europeo (70%) y el Ayuntamiento de Burgos (30%) y en ella están presentes otras cuatro entidades además de la Fundación. Su dedicación es de lo más variada: obras de reforma, lavandería, ayuda a domicilio, gestión de puntos limpios (selección de residuos)...

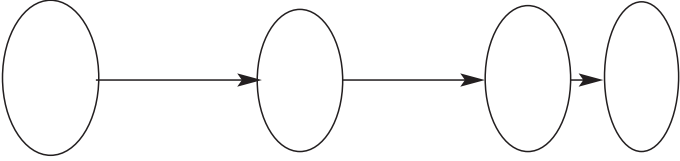
Si bien ni el CEFE ni las empresas de inserción forman parte propiamente del programa que impulsa el CEIS son un recurso más al que los usuarios pueden recurrir si se considera conveniente, normalmente en las fases más avanzadas del proceso.

Más allá de estos recursos propios de la Fundación el CEIS mantiene estrecha relación con otras entidades y servicios, públicos y privados, que por la tarea que realizan, puedan contribuir a la mejora de los usuarios. En especial existe una relación y coordinación especialmente estrecha con ABUR (Alcohólicos Rehabilitados de Burgos), entidad sin ánimo de lucro dedicada al tratamiento de alcohólicos. En otros casos se recurre a Alcohólicos Anónimos. También hacen uso de cursos impartidos por Cáritas, o por el INEM, o bien pueden recurrir a centros de salud u hospitales para casos especiales. Todo ello en función de las necesidades del usuario o usuaria. Con ninguna de estas entidades existe un convenio formalizado sino que el contacto es básicamente telefónico, constituyéndose así una red informal de colaboración.

Por último, y a iniciativa de la misma Fundación Lesmes, se constituyó en 1997 la Plataforma Norte para colectivos «sin techo». Esta red integra aquellas organizaciones que desarrollan programas con colectivos sin hogar del País Vasco, La Rioja, Madrid, Aragón, Navarra, Castilla y León... Se reúne 4 veces al año en Burgos y comparten experiencias, se dan ayuda mutua, se traspasan información... En definitiva pretende unificar criterios en la intervención y posibilitar la coordinación, imprescindible para trabajar con un colectivo con tanta movilidad. Así mismo sirve como grupo de presión hacia las instituciones para que se atiendan las necesidades de los colectivos con los que trabajan.

El cuadro siguiente pretende ser un resumen de las fases aquí explicadas atendiendo al tipo de usuarios a los que se dirigen, los objetivos que persiguen y las acciones que implican:

CUADRO-RESUMEN DE LAS DIFERENTES FASES QUE COMPONEN EL PROGRAMA DEL CEIS

Usuarios	Fases	Objetivos	Acciones	Otros recursos
<p>Todos los que soliciten los servicios del CEIS. Derivados de otra institución o por indicación de otra persona que conoce el CEIS.</p>		<p>Valorar si su perfil y demandas se adecuan a los del CEIS.</p>	<p>1 mes de observación participando en las actividades del CEIS.</p>	<p>ARBU Alcohólicos Anónimos Cáritas INEM (...)</p>
<p>Personas en situación o riesgo de exclusión.</p>		<p>Aprendizaje y desarrollo de habilidades personales, sociales y laborales.</p>	<p>Planes Individuales. Taller Ocupacional. Talleres formativos en el CEIS. Tareas domésticas. Control Alcoholímetro. Tratamiento Psicológico. Vías de participación y Comisión de ocio y tiempo libre. Refuerzo económico.</p>	
<p>Personas que han adquirido un grado mínimo de autonomía personal y económica.</p>		<p>Reforzar y mantener la autonomía personal y económica.</p>	<p>Tutela y seguimiento en materia laboral, económica, doméstica y relacional</p>	<p>CEFE Empresas de Inserción</p>
<p>Personas que han consolidado los objetivos anteriores</p>		<p>Apoyo y ayuda para el mantenimiento de la autonomía.</p>	<p>Las marca el usuarios según sus demandas y necesidades</p>	
<p>Personas con dificultades para mantener su autonomía personal.</p>	<p>Unidad de Día</p>	<p>Preventivo: evitar encontrarse en una situación de exclusión.</p>	<p>Participación en las diferentes actividades del CEIS Seguimiento de su situación familiar, laboral y económica y de sus habilidades en todos los ámbitos</p>	

### **9.3.2. Estructura organizativa**

El gobierno del CEIS, bajo la dependencia y coordinación del Ayuntamiento de Burgos y la Fundación Lesmes, está constituido por un órgano unipersonal: el Director del Centro; y dos órganos colegiados: Equipo Técnico y el Consejo de Dirección.

El Consejo de Dirección está compuesto por un representante de cada una de las Instituciones firmantes del Concierto y del Director del Centro. Entre sus funciones se encuentra señalar las directrices oportunas para conseguir los objetivos del Centro, aprobar las modificaciones necesarias y velar por el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la organización del Centro. Dicho consejo se reúne una vez al año.

El Director del Centro coordina el Equipo Técnico y supervisa el trabajo así como los programas desarrollados, organiza el personal y ordena los servicios prestados. Así mismo evalúa y valora, junto con el Equipo Técnico, los programas llevados a cabo, entre otras funciones.

El Equipo Técnico, de carácter interdisciplinar, elabora los programas de orientación individual, evalúa constantemente los resultados de las distintas acciones y elabora, desarrolla y ejecuta los programas pertinentes. Actualmente está formado por una psicóloga, una trabajadora social, cinco educadoras sociales y tres celadores. El proceso de concreción de las líneas directrices que enmarcan el trabajo anual y diario del equipo es el siguiente:

Se inicia con una reunión del Equipo Técnico en la que se concretan la metodología, los objetivos y actividades para el siguiente año y se realiza una evaluación del año anterior. La coordinadora es la encargada de reunir toda la información y de elaborar, antes del 31 de enero del ejercicio anual, el Programa-Memoria anual del CEIS. A los seis meses se convoca otra reunión con los mismo objetivos de la anterior. Simultáneamente se realizan reuniones semanales en las que se analiza el trabajo semanal respetando las líneas metodológicas anuales. En ella se repasan y analizan los casos, se valora su evolución y se proponen y deciden los cambios pertinentes, tal como hemos ido viendo al describir las acciones que lleva a cabo el CEIS.

### **9.3.3. Recursos económicos**

Como puede suponerse un centro de estas características requiere estar bien dotado económicamente para poder ofrecer todos los servicios que hemos presentado y con la calidad descrita. El presupuesto de gastos para el año

2003 asciende a 438.856 Euros de los cuales un 98% son asumidos por el Ayuntamiento de Burgos de acuerdo con lo establecido en el convenio existente entre esta institución y el CEIS. El 2% restante proviene de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos que aporta al presupuesto total del CEIS, 17.587 Euros, así como de los ingresos obtenidos a través de las ventas del taller y de los pagos de los usuarios (cantidad mensual que aportan los usuarios que están trabajando o que tienen algún tipo de ingresos como: ex-carcelación, paro, pensión por invalidez, no contributiva, etc.). La máxima cantidad que aportan es de 156 Euros al mes y, en el resto de casos, aportan el 40% de sus ingresos a no ser que las cantidades sean tan bajas que se les pide sólo una aportación simbólica.

En cuanto a la distribución de gastos un 74'5% se destina a personal (3 celadores, un jefe de taller, 4 educadores, una trabajadora social, una psicóloga y un tercio del salario del economista y un tercio del salario del Director de la Fundación Lesmes), un 19% a gastos generales (alimentación, limpieza, material de oficina, atención médica...), un 5% a las asignaciones económicas a los usuarios, un 1% a los talleres ocupacionales, y un 0,25% a los pisos de segunda fase, quedando el dinero restante en el apartado de otros gastos.

## **9.4. RESULTADOS**

### **9.4.1. Evaluación de la práctica**

El conjunto de la Fundación Lesmes ha adoptado un modelo de Gestión por Procesos para la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad. Sus objetivos son mejorar la gestión y organización interna, aumentar la satisfacción de los clientes, disminuir los costes de la no calidad y proporcionar datos e información sobre el funcionamiento de la organización. El Sistema de Gestión de la Calidad no pretende ser sólo un soporte documental, sino que es una parte de dicho sistema, que además está formado por los empleados, el conocimiento, la estructura, los procesos, recursos, medios productivos, y políticas que sirven para llevar a cabo la gestión de la calidad. Además se incluye en esta evaluación continua cuestionarios para valorar el nivel de satisfacción de los usuarios, que se pasan una vez al año.

Sin duda se trata de un Sistema muy elaborado y completo que les permitió obtener el Certificado de Gestión de la Calidad según la norma internacional UNE-EN-ISO9001:2000.

Para poder llevar a cabo este proceso de manera adecuada establecen en la programación anual unos objetivos para cada una de las tres fases, así

como para el Centro de Día, en el Área Económica y para la Difusión, Sensibilización y Trabajo en red. Se trata de objetivos muy concretos que, en la medida en que la materia lo permite, se plasman en cifras o porcentajes a alcanzar. A su vez, cada uno de estos objetivos se desglosan en diferentes «pasos de la acción» o «metas» previas que se evaluarán en función de unos indicadores muy precisos que permiten un seguimiento y la comparación con otros años. Todo ello se encuentra recogido en unas fichas donde encontramos:

- El objetivo general a alcanzar y la fase a la que pertenece.
- El plazo en el que se debe alcanzar.
- Los pasos de la acción u objetivos específicos, con sus respectivos indicadores y responsables.

De esta manera se consigue un adecuado seguimiento de la evolución del CEIS, favorece su mejora progresiva y se permite una ajustada valoración de su impacto.

#### **9.4.2. Impacto de la práctica**

Atendiendo a los datos del primer semestre del 2003 que proporciona el mismo Centro la media mensual de usuarios pasa a ser de 42, mientras que era de 32 el año anterior. A lo largo de estos seis meses se ha trabajado con 10 mujeres, lo que representa un 16'6% del total (hay que tener en cuenta que la incorporación de mujeres al centro es reciente).

En función de su problemática se constata que las personas con problemas de alcohol es cada vez mayor. Un 64% de personas ingresadas han pasado por alguna de las fases de prevención, detección y tratamiento del alcohol.

En cuanto al éxito, elemento clave de la evaluación del impacto de una práctica, se sitúa en un 74%, entendiendo como tal aquellos que superan el proceso y pasan a 2.<sup>a</sup> o 3.<sup>a</sup> fase (8,5%) y aquellos otros que permanecen en el proceso (66%). En este sentido existe también la cifra de reincidentes, aun no disponible para el 2003 pero sí tenemos la de 2002, que era de 19 personas. No se valora negativamente dado que su detección supone una posibilidad de reincorporarlos al proceso. También del 2002 tenemos el porcentaje de usuarios del Taller Ocupacional que están trabajando, un 35%, lo que se considera una cifra elevada que se incrementó respecto al 2001. Así mismo recibieron formación profesional once personas con una tasa de incorporación laboral del 64%.

En definitiva, pues, es indudable que existe, a la luz de estos datos, un resultado positivo de la práctica aquí analizada. Y por lo visto las cifras parecen mostrar una mejora respecto a años anteriores. Por último las cifras de éxito, teniendo en cuenta el colectivo atendido y las dificultades que entraña trabajar su integración pueden considerarse positivas.

Más allá de estos datos también se descubre un impacto del CEIS que sobrepasa las fronteras de este centro. La buena realización de su trabajo y la habilidad para ganarse el apoyo institucional la convierten en una práctica consolidada y solvente sin riesgos de inestabilidad en el futuro, al menos dada la situación actual. De hecho hace poco más de un año que estrenaron nueva residencia, con más plazas y con una mejora considerable de la calidad de vida y trabajo. En este sentido es necesario destacar la importancia del convenio con el Ayuntamiento que garantiza una buena base económica. Una base que, por otro lado, han enriquecido mediante la colaboración con otras entidades, lo cual le concede un peso específico en esa misma red. De hecho es el CEIS y la Fundación Lesmes en general, junto con aquellas otras entidades con las que trabajan, quienes se ocupan de tratar con ese sector de la población en situación de exclusión, suplantando así a las instituciones públicas en este ámbito. Así mismo en buena medida se ha convertido en un ejemplo para otras entidades que impulsan o pretenden impulsar iniciativas parecidas dentro y fuera de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Prueba de ello son las consultas y las peticiones de ayuda que reciben. Ya se han creado algunos proyectos y centros con características parecidas en otras localidades (entre ellas la misma Fundación cita París), y a nivel local y regional ha orientado medidas políticas y legislativas. Y la misma Fundación tiene ya concertado con el Ayuntamiento de Soria la gestión de unos pisos tutelados destinados a personas sin hogar.

Lamentablemente han vivido también momentos difíciles en su convivencia vecinal. En el momento de su traslado a la nueva residencia se encontraron con una cierta oposición ciudadana que rechazaba su establecimiento en el lugar inicialmente previsto. Primando la opinión de aquel colectivo vecinal el Ayuntamiento decidió cambiar su emplazamiento, donde ahora se encuentra, sin haber tenido que enfrentar ningún tipo de problema ni conflicto desde entonces.

A partir de la buena tarea realizada con el CEIS y del apoyo con el que contaban la Fundación Lesmes ha ido aprovechando su experiencia para ampliar sus servicios y recursos. Del CEFÉ, de las Empresas de Inserción y del Programa Dual ya hemos hablado anteriormente. No olvidemos que el origen de la Fundación Lesmes se crea como resultado de la promoción de dos Proyectos enmarcados en las Iniciativas Comunitarias Horizon II e Integra por parte del CEIS, de las que surgió el CEFÉ, formando ambos centros dicha Funda-

ción. Más recientemente ha sido una de las impulsoras del Proyecto Equalbur, liderada por el Ayuntamiento de Burgos y que se enmarca en la Iniciativa Comunitaria Equal, destinada a combatir la discriminación en el mercado de trabajo.

También su tarea ha sido reconocida en el ámbito académico. En este ámbito lleva a cabo un curso universitario de postgrado sobre Economía Social: Inserción y Empleo, en colaboración con la Universidad Nacional de Educación a Distancia que se imparte también por la Universidad de Valladolid. También recibe alumnos en prácticas y becarios de diversas instituciones y universidades.

Por último tampoco ha dejado de lado las relaciones internacionales. En el marco del Proyecto Integra se han llevado a cabo dos proyectos transnacionales relacionados con la inserción laboral («Nuevas vías para la Inserción», junto con Francia e Italia; y «Hopenet» a la que se suma también Alemania).

Así pues podemos hablar de una experiencia con un impacto que sobrepasa la buena respuesta que da a la problemática de la exclusión en Burgos. Por el trabajo que realiza, por los apoyos con los que cuenta y por su voluntad de innovación y extensión podemos hablar de una práctica con un impacto positivo muy elevado con previsiones de aumentar en el futuro.

#### **9.4.3. Previsiones futuras**

Tal como los mismos técnicos nos comentaban parece ser que para el CEIS «el futuro es ahora». En esta respuesta tiene una gran influencia el hecho de que hace apenas un año estrenaran una nueva residencia, mucho más grande (44 plazas) y mejor acondicionada. Además del importante crecimiento en servicios, programas y recursos que ha vivido la Fundación Lesmes en general. Ciertamente el CEIS parece disfrutar en la actualidad de una situación envidiable en comparación con la mayoría de entidades que trabajan con colectivos parecidos.

En la medida en que el centro ha crecido también lo ha hecho el número de usuarios atendidos, en especial a partir de la incorporación de mujeres. Los reducidos espacios de la residencia anterior impedían, según explican las técnicas, el tratamiento de personas de ambos géneros en buenas condiciones.

Por si fuera poco tienen ya adjudicada la ejecución de un proyecto muy similar al CEIS en Soria, lo que significa superar por primera vez las fronteras de la provincia de Burgos. En conclusión, nos encontramos ante una experiencia con claras expectativas de crecimiento, en cuanto a los usuarios con los que trabaja, como en cuanto a los proyectos de ampliación en marcha.

## 9.5. ANEXOS

- 9.5.1. Mapa del Sistema de Gestión de la Calidad.
- 9.5.2. Programación del CEIS.
- 9.5.3. Acogida y Observación.
- 9.5.4. Inserción 2.<sup>a</sup> fase y autonomía 3.<sup>a</sup> fase.
- 9.5.5. Unidad de día.
- 9.5.6. Gestión del Taller ocupacional.
- 9.5.7. Entrevistas realizadas.
- 9.5.8. Bibliografía.

### Entrevistas realizadas

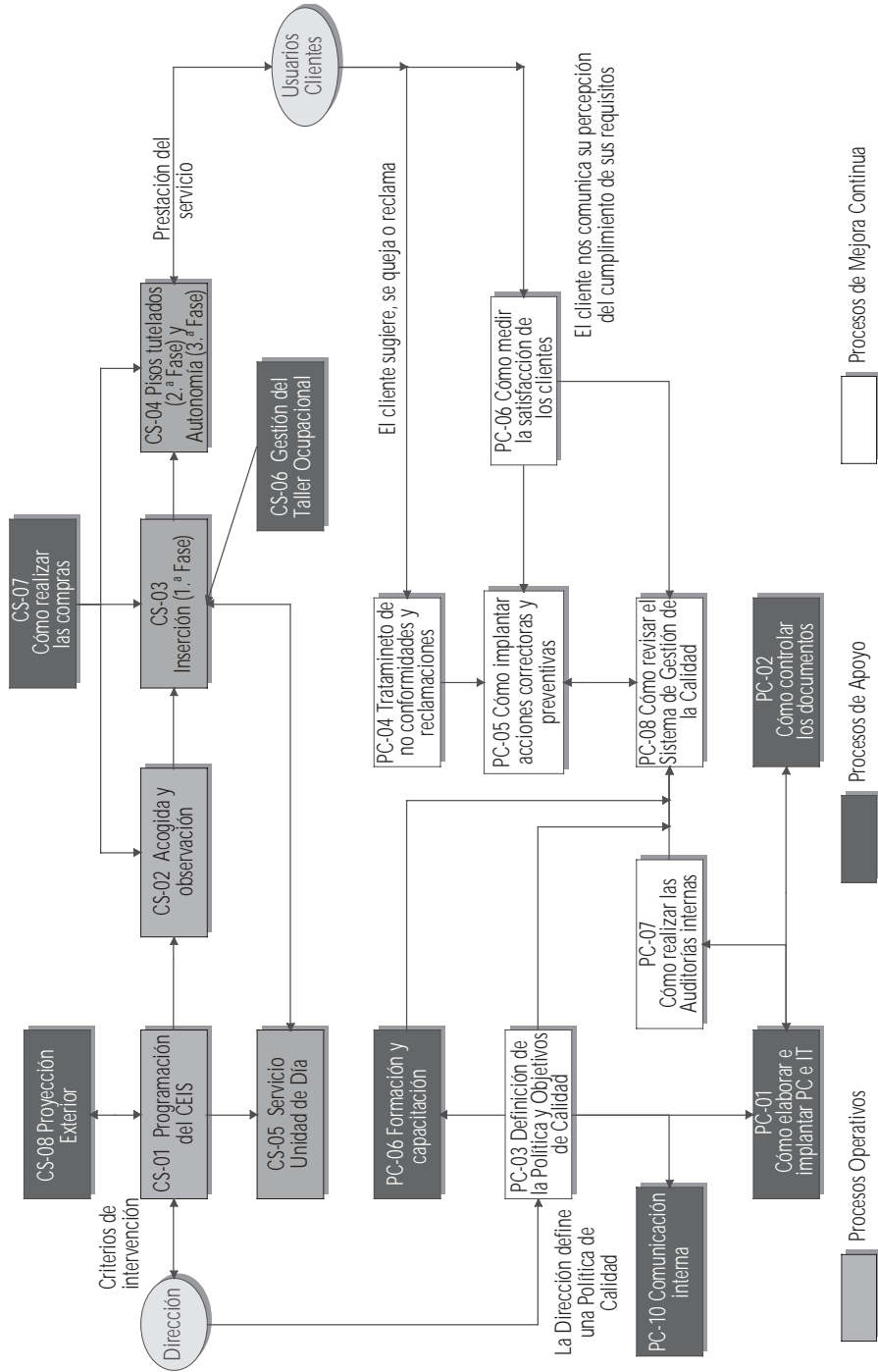
Para la realización del presente documento se llevaron a cabo las siguientes entrevistas:

- Pilar Martínez, (psicóloga) y Cristina Martín (trabajadora social), profesionales del CEIS.
- Isaac González, ( educador social) responsable del Taller Ocupacional.
- Julián Mateos, (psicólogo) coordinador de Alcohólicos Rehabilitados de Burgos (ABUR).
- Pablo Hesse, voluntario del CEIS.
- Jose Mari, usuario del CEIS.
- Mercedes Liso, usuaria del CEIS.

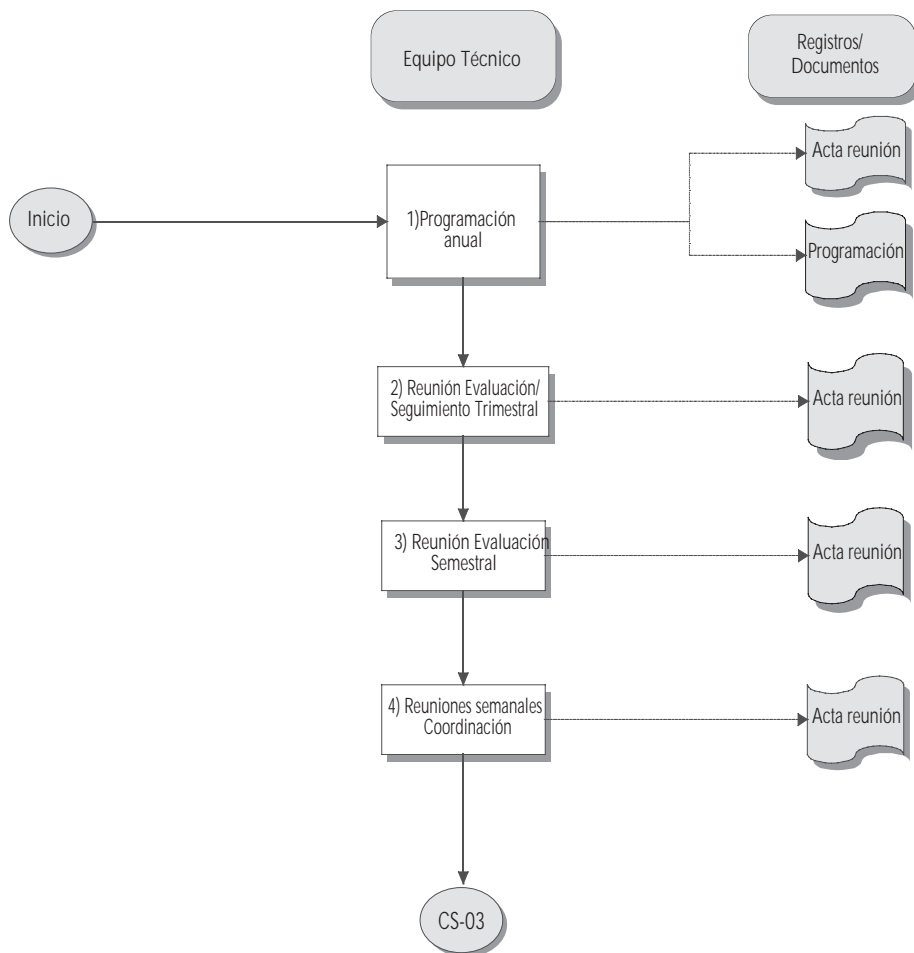
### Bibliografía

- Junta de Castilla y León, Colección Divulgación. *Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social 2000 – 2003*.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*.
- Institut de Govern i Politiques Publiques (2003) *Procesos de exclusión y Nuevas Políticas para la Inclusión. Barcelona*
- Fundación Lesmes. *Memoria 2002*.
- Centro de Integración Social de la Fundación Lesmes. *Memoria 2002 y Programa 2003*.

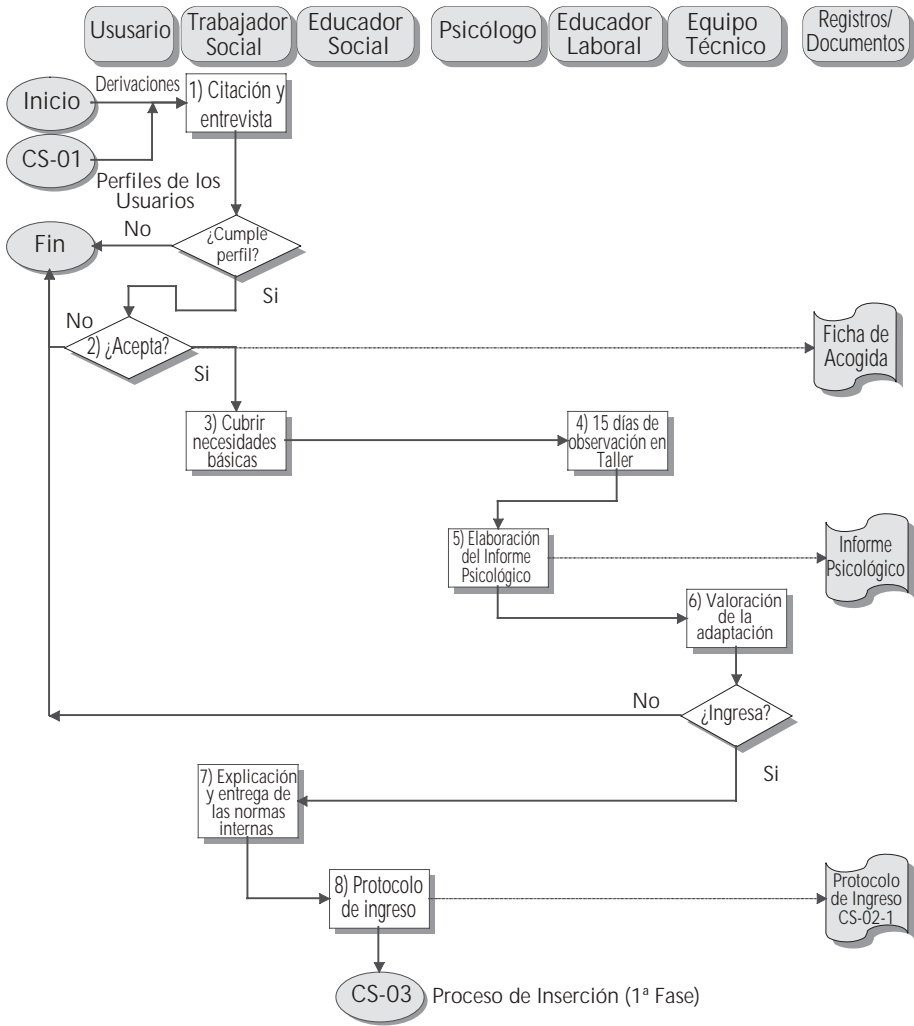
MAPA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD



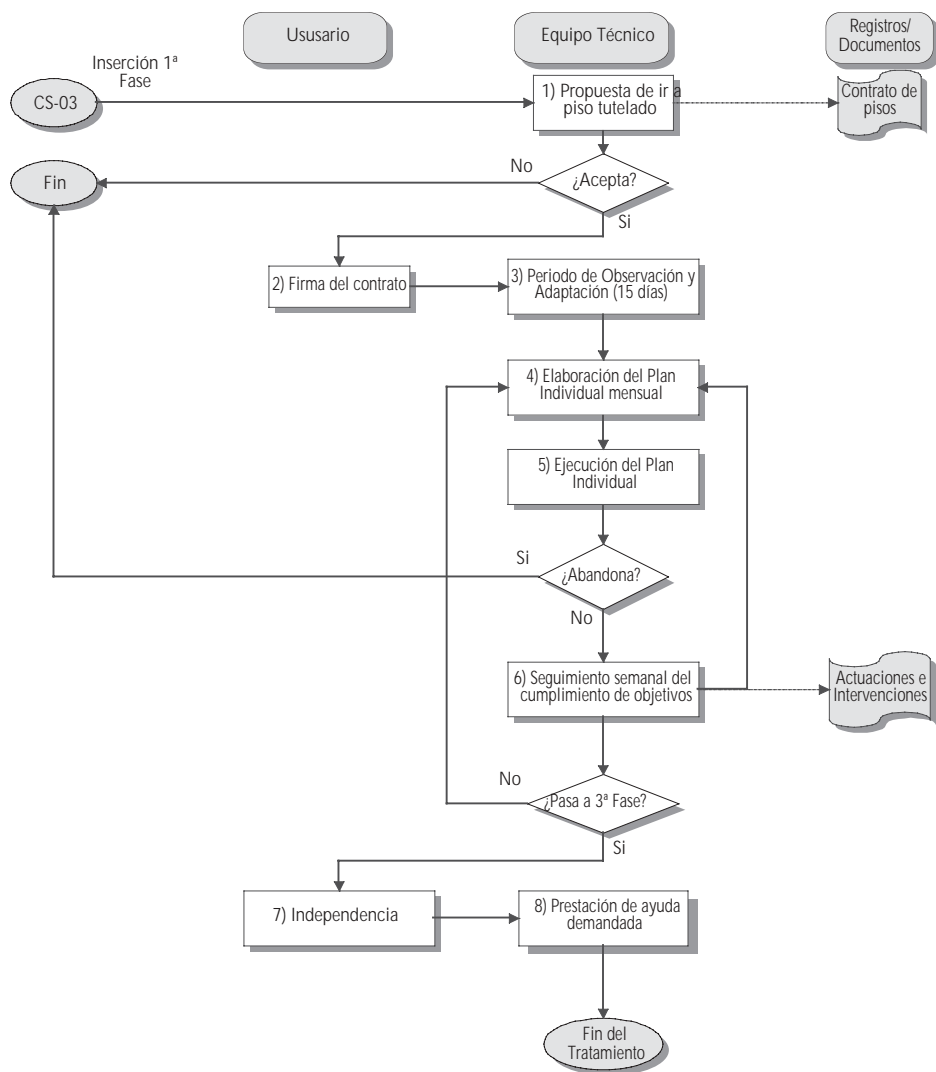
## PROGRAMACIÓN DEL CEIS



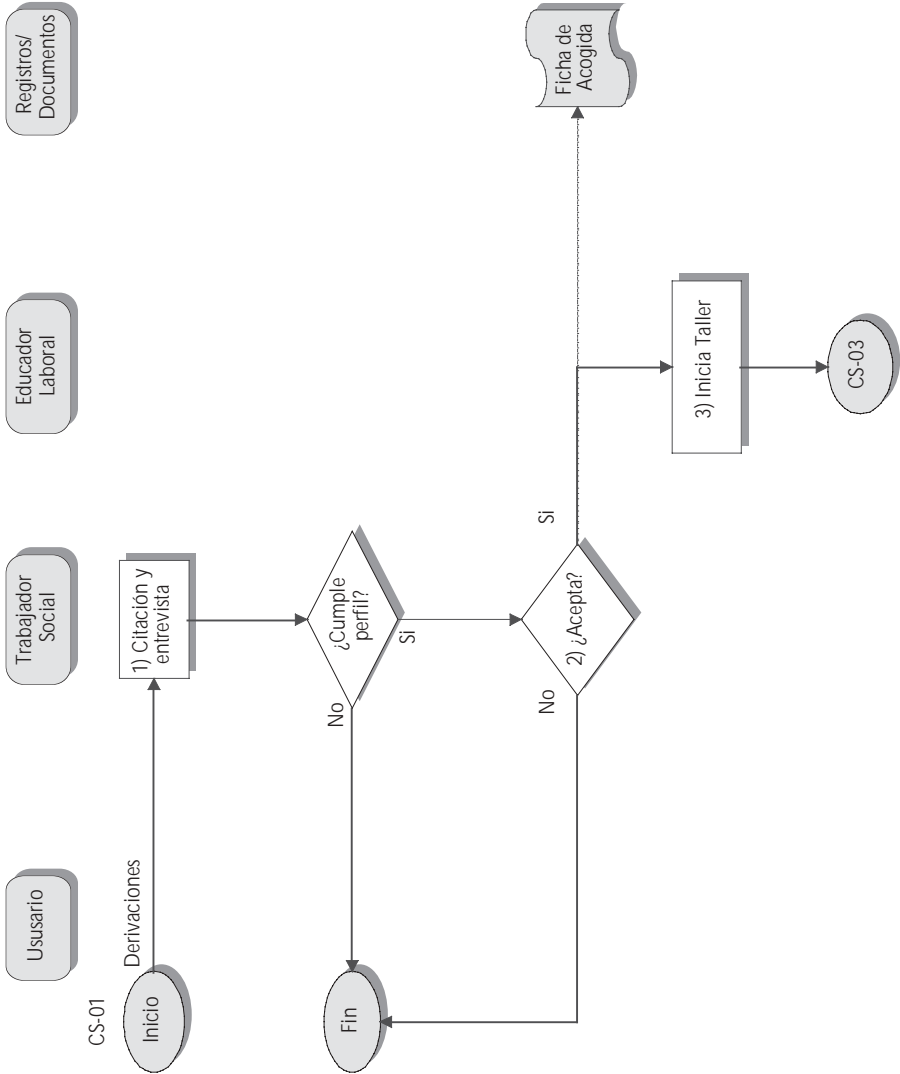
ACOGIDA Y OBSERVACIÓN



## UNIDAD DE DÍA



GESTIÓN DEL TALLER OCUPACIONAL



## ENCUENTRO Y ACOGIDA SILOÉ

### 10.1. PUNTO DE PARTIDA

#### 10.1.1 Introducción

Este breve informe pretende dar a conocer el programa «Encuentro y Acogida Siloé» desarrollado por Cáritas Diocesana de Ciudad Real. En el mismo se intenta «volver a la vida» a personas drogodependientes, consumidoras en activo que quedan al margen del sistema sociosanitario formal.

El documento se inicia con una descripción de la entidad impulsora y un escueto diagnóstico del problema abordado en la Comunidad autónoma. En este sentido, y para contextualizar el problema de las drogodependencias, se apuntan los recursos en materia de asistencia e integración social ofrecidos por las administraciones públicas (a nivel estatal y autonómico).

Realizada esta tarea, nuestro foco de interés ya recae en la práctica en concreto. Nos centraremos en qué se hace (destinatarios de la práctica y objetivos fijados) y cómo se hace (fases y acciones emprendidas; estructura organizativa; mecanismos de participación; recursos económicos y metodología utilizada).

Los dos últimos apartados se destinan a analizar los resultados obtenidos (mecanismos de evaluación e impacto de la práctica) y una valoración de la misma. Así mismo, el informe también cuenta con anexos en los que podemos encontrar información más detallada de la práctica y materiales de trabajo del programa Siloé<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Quisiéramos agradecer el trato recibido por los responsables del programa en nuestra visita a Ciudad Real para conocer con más detalle el programa «Encuentro y Acogida Siloé».

### 10.1.2. Descripción entidad impulsora

El Programa Encuentro y acogida «Siloé» es un programa desarrollado por Cáritas Diocesana de Ciudad Real. Cáritas diocesana es miembro de Cáritas Española, que se define como «la Confederación oficial de todas las Cáritas Diocesanas del territorio español».

#### 10.1.2.1. CÁRITAS ESPAÑOLA

Creada en 1947, Cáritas es la Confederación oficial de las entidades de acción caritativa y social de la Iglesia católica en España, instituida por la Conferencia Episcopal. Goza de personalidad jurídica propia, tanto eclesiástica como civil. Entre sus objetivos fundacionales destacan la promoción y coordinación de la solidaridad de la comunidad cristiana y la ayuda a la promoción humana y al desarrollo integral de la dignidad humana de todas las personas que se encuentran en situación de precariedad.

La red nacional de Cáritas está constituida en un triple nivel: parroquia, diócesis y Región/Autonomía. En la actualidad existen unas 5.000 Cáritas Párroquiales, 68 Cáritas Diocesanas y sus correspondientes Cáritas Regionales o Autonómicas. La acción desarrollada por Cáritas para la erradicación de la pobreza tiene también una amplia dimensión internacional que funciona a través de 154 Cáritas nacionales, con presencia en 198 países y territorios, integradas en la Cáritas Internacional, cuya sede se halla en Roma.

La labor social que realiza Cáritas es muy amplia y está muy diversificada. No sólo desarrolla actividades dirigidas a la asistencia, la rehabilitación o la inserción social de las víctimas de la pobreza y la exclusión social. Sus acciones abarcan también, según sus palabras, «*todos los grupos sociales afectados por la desigualdad y la injusticia, tanto en España como en terceros países*». Dicha labor se desarrolla gracias a tres pilares fundamentales. Por un lado mediante una amplia infraestructura estatal e internacional, por otro, por las aportaciones de miles de donantes anónimos que colaboran de forma desinteresada, y finalmente por el trabajo gratuito de más de 65.000 voluntarios, que representan el 90 por ciento de los recursos humanos de la institución en toda España.

Tanto por el volumen de recursos económicos manejados como por el número de personas voluntarias comprometidas en sus actividades, Cáritas es actualmente una de las mayores organizaciones solidarias de España<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Según datos del año 2000, Cáritas contaba con una plantilla remunerada de 3.828 personas, 66.805 voluntarios y un presupuesto de casi 26.000 millones de pesetas (155 millones de Euros), el 70% del cual proviene de fondos privados.

#### 10.1.2.2. CÁRITAS DIOCESANA DE CIUDAD REAL (CDCR)

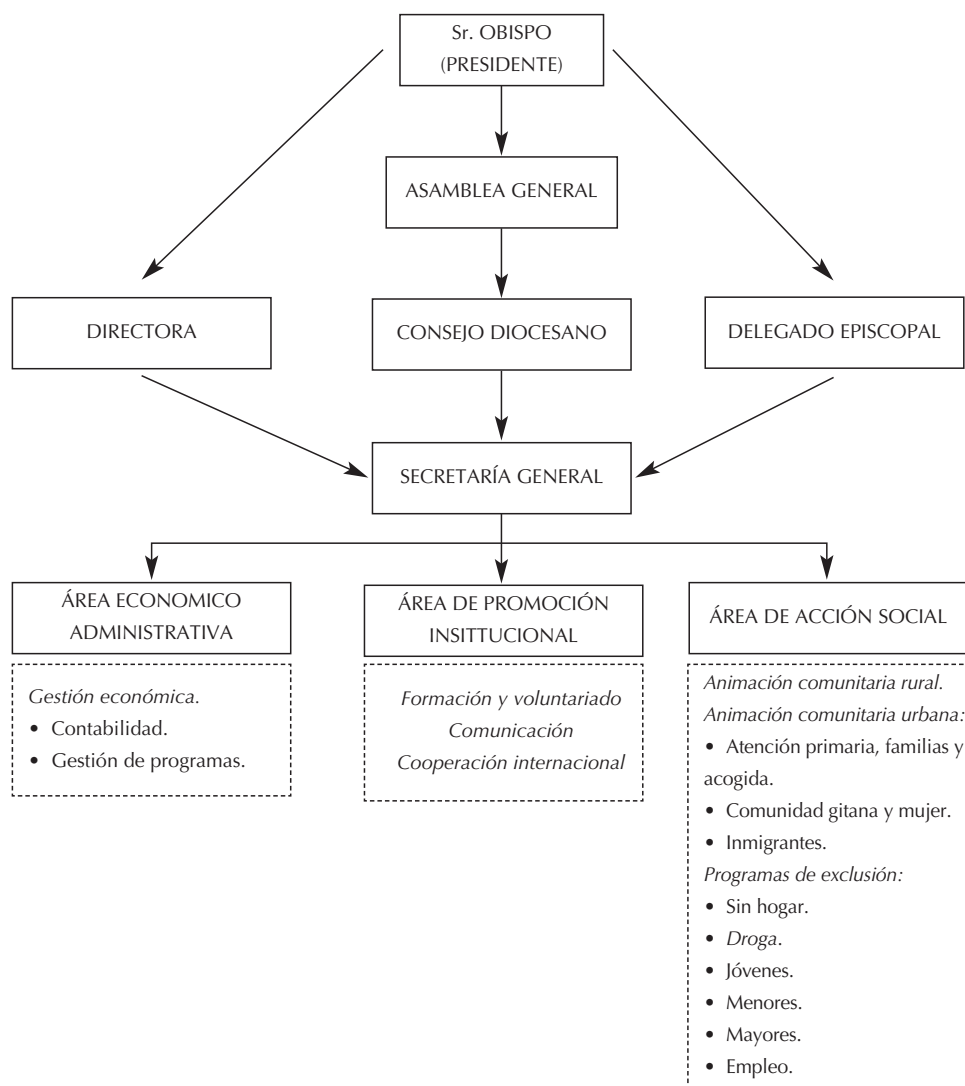
El marco de actuación de Cáritas Diocesana se divide en tres áreas: 1) promoción institucional; 2) económico-administrativa y 3) acción social. Nuestro interés en este caso se centra en esta tercera área. En efecto, las acciones desarrolladas (entre ellas Siloé) se articulan a través de diferentes grupos de trabajo<sup>37</sup> que tienen como destinatarios a *«los grupos sociales más golpeados por las condiciones de pobreza y por los desequilibrios del sistema económico: es el caso, entre otros, de las personas mayores que viven solas o con unos recursos económicos muy escasos, de los jóvenes sin empleo, de las mujeres en dificultad, de las familias desestructuradas, de las personas afectadas por el drama de la droga o el sida, de los sin techo, de la infancia desfavorecida, de los inmigrantes, de los habitantes de las áreas rurales más deprimidas o de las zonas urbanas más degradadas»*.

Para llevar a cabo dichas actividades CDCR cuenta con una plantilla de 72 trabajadores (61 de los cuales a tiempo completo), 1.103 voluntarios/as y con un presupuesto de unos 2.259.000€ (2002) de los cuales casi la mitad (48,59%) proceden de fondos propios (donativos). El resto de financiación proviene básicamente de las diferentes administraciones públicas: Fondo Social Europeo (2'8%); Administración Estatal (11%); Autonómica (32%) y Local (5%).

El gráfico siguiente muestra el organigrama de los servicios generales de Cáritas Diocesana de Ciudad Real:

---

<sup>37</sup> Acogida y animación; Formación; Voluntariado; Comunicación; Documentación; Empleo; Familia; Infancia; Juventud; Mujer; Mayores; Animación rural; Personas sin techo; Inmigrantes; Comunidad gitana; Reclusos/ex-reclusos; Drogodependencias; Sida; Minusvalías; Otros programas.



FUENTE: Memoria Cáritas Diocesana de Ciudad Real 2002, p. 11.

En dicha estructura la Asamblea diocesana es el máximo órgano de expresión de Cáritas, reunida para deliberar y tomar los acuerdos vinculantes para los diferentes niveles y órganos de Cáritas en la Diócesis (art. 15 Estatutos). Es presidida por el Obispo de la Diócesis, y está constituida por todas las Cáritas parroquiales, Interparroquiales y Arciprestales.

Por su parte, el Consejo Diocesano actúa como órgano ejecutivo de la Asamblea Diocesana y es el encargado de aprobar anualmente la memoria, el balance y liquidación de presupuestos del ejercicio anterior.

Para finalizar este primer apartado, la tabla siguiente nos muestra la distribución del presupuesto por áreas del año 2002 para mostrar cuales tienen mayor peso en CDCR:

TABLA 1  
RECURSOS INVERTIDOS POR CDCR 2002 POR PROGRAMAS

Programas	% recursos	% acumulado
Sin techo	23,18	23,18
Atención primaria y familias	19,60	42,78
Droga	13,59	56,37
Cooperación internacional	8,52	64,89
Empleo	7,80	72,69
Inmigrantes	5,39	78,08
Animación rural	5,36	83,44
Mayores	5,32	88,76
Administración y gestión	5,26	94,02
Formación y voluntariado	3,33	97,35
Comunicación	1,75	99,10
Jóvenes	0,70	99,80
Menores	0,20	100,00

□ Área Acción Social    ■ Área económico administrativa    □ Área de promoción institucional

Como vemos, 3 programas consumen más del 50% de los recursos totales: Sin techo, Atención primaria y familias y Droga. Nosotros nos centraremos en este tercero: la respuesta de CDCR al problema de las drogodependencias a través del proyecto «*Encuentro y acogida Siloé*».

### 10.1.3. Problema abordado por Siloé

El Programa Siloé pretende proporcionar acogida y acompañamiento a personas con problemas de drogodependencias que sufren los mismos como consecuencia de un proceso más amplio de exclusión. El programa pretende motivarles en la adquisición de pautas educativas y facilitarles el acceso a Programas terapéuticos específicos así como pautas para integrar hábitos educativos que les conduzcan a la plena autonomía a través de la convivencia y el acompañamiento personalizado.

Nos interesa en este punto, caracterizar brevemente el problema de las drogodependencias en la Comunidad y los recursos formales tanto estatales como de la comunidad autónoma dedicados a resolverlo para poder contextualizar mejor la práctica desarrollada por Cáritas Siloé.

## 10.1.3.1. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD CASTELLANO MANCHEGA

Si bien Cáritas ha elaborado diversos materiales relacionados con la problemática de las drogas<sup>38</sup> el proyecto Siloé surge no de un trabajo previo de diagnóstico y cuantificación sino como respuesta y fruto de la realidad del día a día, en el que según sus responsables: «*el tema de la droga se convierte en Ciudad Real en un problema social al empezar a crecer el número de personas que detectamos que llegan a la ciudad y tenemos que atender con esta problemática*». Fue en 1995 cuando empezaron a llegar casos de personas drogodependientes a las Cáritas parroquiales. Ante esa realidad Cáritas Diocesana inicia un estudio para ver los recursos que existen en la provincia destinados a esta población y constata que no existe ningún recurso específico, ya sea por parte de Cáritas o la Administración, para trabajar con estas personas. Por ese motivo empieza a gestar el programa Siloé que vera la luz en el año 1997.

El documento de referencia respecto a la situación de la población de la provincia es el «Estudio sobre las condiciones de vida de la población pobre de la provincia de Ciudad Real» elaborado en junio de 1995. Dicho documento no es un monográfico sobre el colectivo drogodependiente sino que esta más centrado en la situación socio-económica de la población. Para centrarnos en el colectivo objeto de estudio debemos recurrir a otras fuentes como el Plan Regional de Drogas de Castilla-La Mancha<sup>39</sup>.

Pues bien, el citado documento contiene un apartado de Análisis de situación y afirma que el consumo de drogas tiene una «*menor incidencia en nuestra región que en otras Comunidades Autónomas*». Factor que atribuye a «*toda una serie de actuaciones que han consolidado una red de asistencia al enfermo drogodependiente diversificada, de marcado carácter integrador y alta capacidad resolutive*». Veamos si la afirmación tiene base.

En el marco de otra investigación, el IGOP elaboró una importante matriz de indicadores ilustradores de los diferentes factores de exclusión. Dos de los factores analizados eran la «Mortalidad relacionada con malas condiciones de vida» (cuyo indicador era la tasa de Mortalidad por enfermedades relacionadas con el uso de drogas) y las «Enfermedades que sufren los colectivos excluidos» (uno de sus indicadores era el de Enfermedades relacionadas con el uso de drogas). La tabla siguiente nos muestra los datos para esos dos indicadores de la Comunidad Castellano Manchega en comparación con la media de las Comunidades autónomas:

---

<sup>38</sup> Adjuntamos en el anexo la relación de los mismos.

<sup>39</sup> El plan vigente es el segundo (Plan 2001-2005). El primero se puso en marcha entre los años 1996 y 1999.

Factor	Indicador	MEDIA	
		CCAA	Castilla-La Mancha
Mortalidad relacionada con malas condiciones de vida.	Mortalidad por enfermedades relacionadas con el uso de drogas.	0,44	14,01
Enfermedades que sufren los colectivos excluidos.	Enfermedades relacionadas con el uso de drogas	0,36	7,40

FUENTE: IGOP (2003) Procesos de exclusión y Nuevas políticas para la inclusión. Fundación BBVA.

Los datos de la tabla nos corroboran la afirmación. En las conclusiones del estudio IGOP, en lo referente al ámbito sociosanitario en la Comunidad, se afirma que *«Castilla La Mancha presenta una situación muy favorable a nivel sociosanitario. El conjunto de indicadores construidos, tanto en lo referente a Mortalidad como a Morbilidad, tienen una incidencia inferior a la media entre comunidades. Incluso, la reducida incidencia de gran parte de ellos, sitúa la salubridad manchega entre las cinco más favorables del territorio español»* (Informe IGOP 2003: p. 429).

Si nos fijamos en aspectos más concretos, los datos facilitados por el Plan Regional de Drogas de la comunidad autónoma dibujan un retrato robot de los usuarios que acceden al sistema<sup>40</sup>. Indican que durante el periodo 1995-1999 se admitieron a tratamiento 6.561 personas, pasando de 1.071 pacientes en 1995 a 1.761 en 1999. Gente joven (la media es de 31,73 años), mayoritariamente hombres (86% del total) casi la mitad de los/las cuales se hallaban parados pero habiendo trabajado antes (44%) y con una formación de estudios primarios (34%). Los principales consumos se relacionan con heroína (53%), alcohol (33%) y cocaína (8%).

### 10.1.3.2 MECANISMOS DE RESPUESTA FORMALES ANTE EL TEMA DE LA DROGA

#### *Nivel estatal*

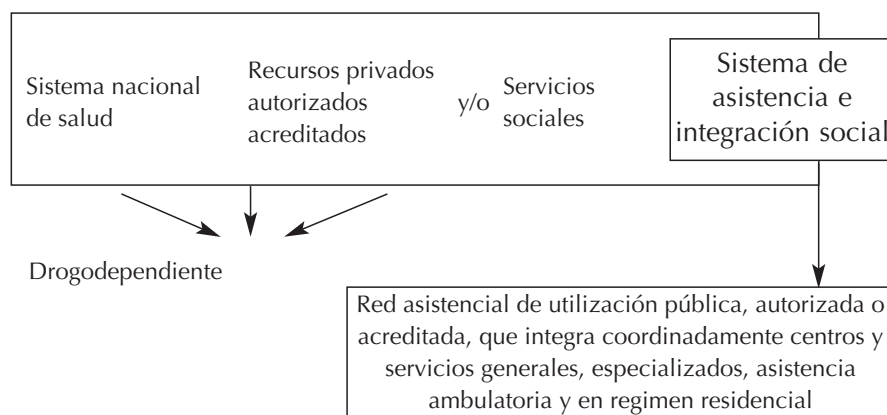
Ante el problema que supone el tema de las drogas las respuestas planteadas por parte de las administraciones públicas se articulan básicamente a través del Plan Nacional sobre Drogas, dependiente del Ministerio del Interior. Bajo el paraguas de dicho plan cada comunidad autónoma desarrolla el suyo propio siguiendo las directrices del modelo nacional. El propio Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS), teórico documento de referencia en materia de exclusión social en España, establece como medida

<sup>40</sup> Para un análisis detallado de los mismos puede consultarse el plan en línea: <http://www.jccm.es/sanidad/drogas2001-2005/index.htm>.

prioritaria de actuación en el campo de la salud «la aplicación de las medidas contempladas en el Plan Nacional contra las Drogas».

Así pues, son referentes de obligado conocimiento dos documentos elaborados por el Ministerio del Interior. Por un lado las «Memorias del Plan Nacional de Drogas» y por otro la «Estrategia Nacional sobre Drogas 2000-2008». El primero porque es un buen compendio de las diferentes actividades desarrolladas por la Administración central y las comunidades autónomas y el segundo porque establece las líneas programáticas y objetivos de futuro a seguir en la materia<sup>41</sup>. No es nuestra intención entrar en detalle en el contenido de los mismos, tan solo destinar unas líneas a enmarcar como se estructura el sistema para dar respuesta al tema de los drogodependientes, y más en concreto, en el apartado referente a Asistencia e Integración social.

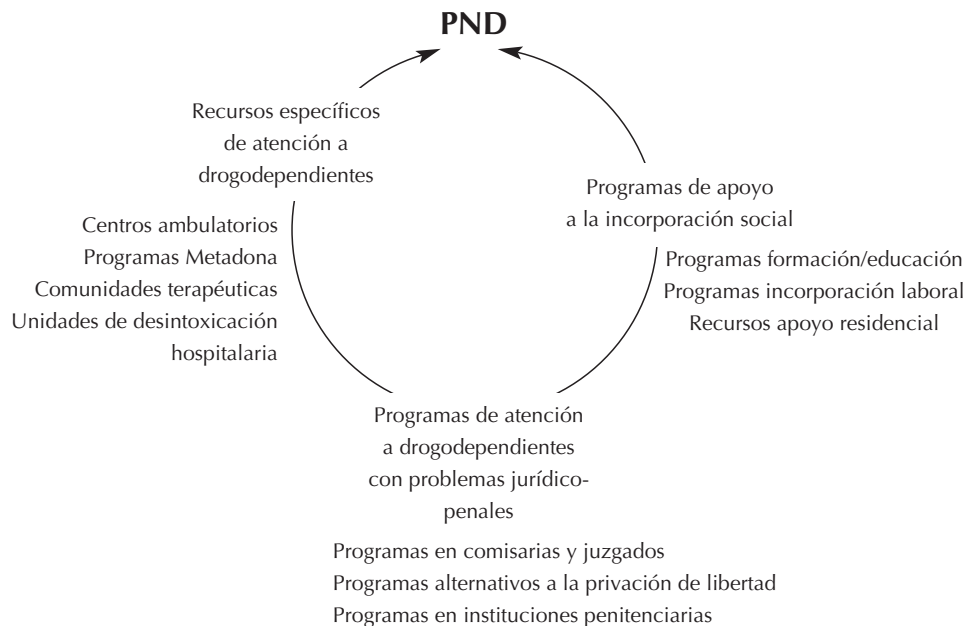
El gráfico siguiente dibuja a grosso modo los elementos que configuran el sistema de asistencia e integración social al drogodependiente y terceros afectados según la estrategia nacional sobre drogas. En el mismo, se da preferencia a las administraciones con responsabilidad competencial sobre la salud y los servicios sociales<sup>42</sup>:



Si concretamos un poco más los diferentes programas de atención para drogodependientes y de apoyo a la incorporación social que ofrece el Plan Nacional de Drogas (PND) podemos realizar el siguiente gráfico:

<sup>41</sup> Los dos pueden consultarse en línea en: <http://www.mir.es>. En el anexo se detallan los 14 objetivos a seguir en el campo de la Asistencia e Integración social según la Estrategia Nacional sobre Drogas 2000-2008.

<sup>42</sup> Dicha prioridad no implica que el resto de instituciones públicas no estén implicadas. En la memoria del PND puede hallarse una relación de los programas desarrollados por los diferentes Ministerios estatales.



FUENTE: elaboración propia.

En este proceso debe tenerse en cuenta la labor que realizan las organizaciones no gubernamentales, entidades que gestionan la mayoría de recursos para la asistencia<sup>43</sup> y la incorporación social<sup>44</sup>.

Anualmente, la Administración central convoca subvenciones por convocatoria pública ya sea para el mantenimiento<sup>45</sup> de las ONGs; programas de prevención / sensibilización<sup>46</sup>; elaboración de estudios / formación o programas de intervención directa. Dichas intervenciones se financian mediante dos vías diferentes: por un lado los recursos de los Planes Autonómicos de Drogas<sup>47</sup>, por otra, con aportaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>48</sup> (en base a la cuota del 0,52% del IRPF).

<sup>43</sup> Ya sea gestionando centros ambulatorios, unidades hospitalarias de desintoxicación; centros de día terapéuticos; comunidades terapéuticas; programas de prescripción y/o dispensación de opiáceos; programas de reducción del daño o programas para poblaciones con problemas jurídico-penales.

<sup>44</sup> Programas de formación; incorporación laboral; centros de día; pisos; residencias...

<sup>45</sup> En el año 2001 se subvencionaron 86 programas con un total de 500 millones de pesetas (3 millones de EUR).

<sup>46</sup> Los programas de prevención/sensibilización y estudios/formación subvencionados fueron 15 con 70 millones de pesetas (420.000 EUR).

<sup>47</sup> 7.000 millones de pesetas en el año 2001.

<sup>48</sup> En este sentido, los datos relativos a la comunidad de Castilla La Mancha indican que los recursos obtenidos (4,96% del total) está por debajo de la media estatal (5,88%).

*Nivel autonómico*

Para nuestro caso, el documento de referencia en la materia es el Plan Regional de Drogas 2001-2005. A lo largo del mismo se desgranar 6 grandes programas y actuaciones:

1. Prevención	2. Asistencia e Incorporación social	3. Formación	4. Investigación, Evaluación y sistemas de información	5. Normativa	6. Coordinación y participación
---------------	--------------------------------------	--------------	--	--------------	---------------------------------

A nosotros, en relación con el proyecto Siloé, nos interesa centrarnos solo en el punto 2. Asistencia e Incorporación Social<sup>49</sup>. En el mismo se establecen como objetivos generales los siguientes:

1. Perfeccionamiento y desarrollo de la red pública de tratamiento de los drogodependientes.
2. Implantar programas de prevención con población de alto riesgo.
3. Normalización social de los drogodependientes.

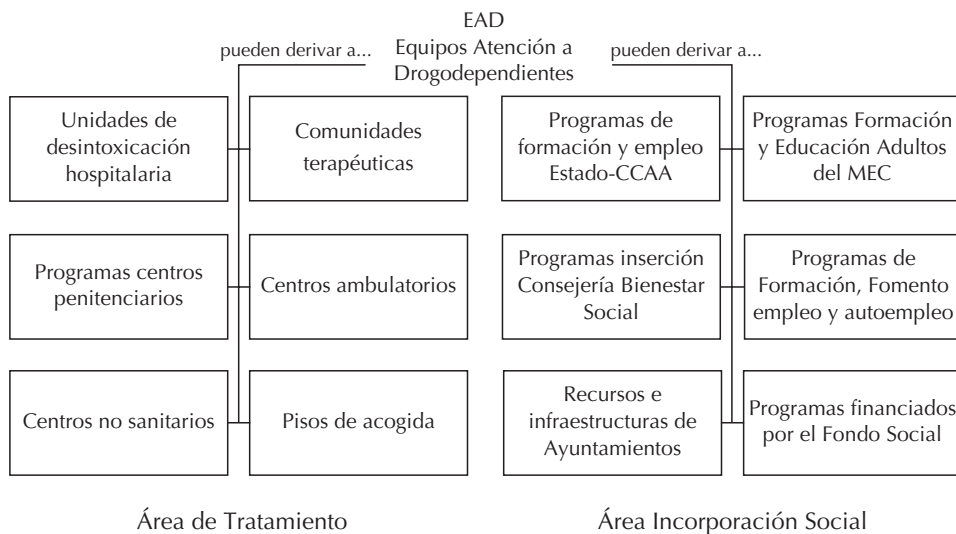
En la comunidad manchega la red asistencial esta formada por diferentes instituciones. La puerta de entrada al sistema son los Equipos de Atención al Drogodependiente<sup>50</sup> (EAD), encargados de valorar los casos y decidir el tratamiento a seguir o la derivación al recurso más pertinente. El gráfico siguiente intenta describir la red de recursos «oficiales» existente en la comunidad desde la óptica de tratamiento e incorporación social<sup>51</sup>:

<sup>49</sup> En el Plan Regional de Drogas 1996-1999 (de 4.000 millones de presupuesto) Intervención asistencial e incorporación social suponían el 64% del total de recursos destinados al Plan.

<sup>50</sup> Existen 9 equipos en la comunidad, formados como mínimo por los siguientes profesionales: un médico, un/a psicólogo/a, un trabajador/a social, un enfermero/a y un/a auxiliar administrativo.

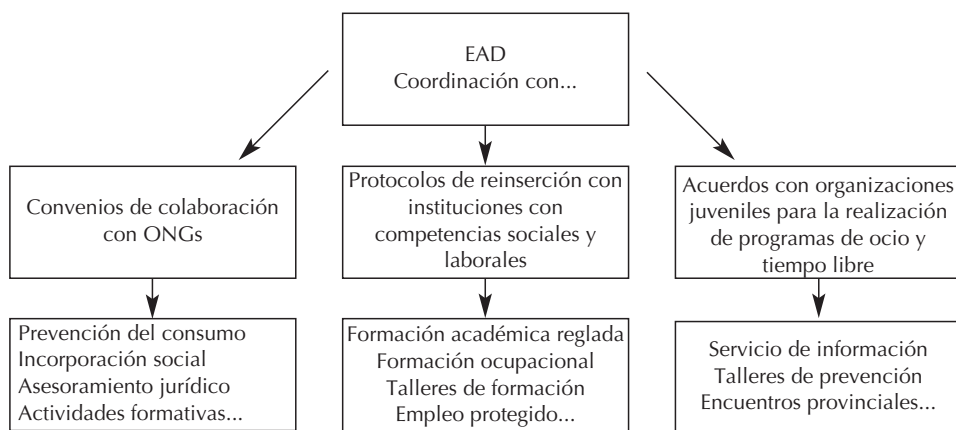
<sup>51</sup> No se recogen, por lo tanto, los programas de prevención, formación, investigación, etc...

Gráfico 1. Principales recursos disponibles en la Comunidad Autónoma en materia de tratamiento e incorporación social:



FUENTE: elaboración propia con datos del Plan regional de Drogas 2001-2005.

Dichos Equipos han mantenido coordinación estable con las distintas instituciones a las que derivan los distintos pacientes en función de sus carencias y/o necesidades específicas. En concreto, los EAD se coordinan con 3 grandes grupos:



Como veremos más adelante, es en este marco de cooperación / coordinación que se desarrolla el proyecto Siloé impulsado por Cáritas.

Para finalizar este apartado, solo apuntar que el Plan Regional de Drogas prevé 22 actuaciones en materia de Asistencia e incorporación social<sup>52</sup>, en 5 de las cuales Siloé esta presente en mayor o menor grado. La tabla siguiente recoge cuales son:

Tabla 2. Actuaciones Plan 2001-2005 en el área de Asistencia e incorporación social en las que participa Siloé.

1. Mantener y mejorar los programas de reducción del daño
2. Promover las acciones necesarias para establecer programas de intervención en los centros penitenciarios
3. Desarrollar programas de educadores de calle
4. Crear centros de emergencia
5. Crear y mantener centros de día para la inserción

## 10.2. QUÉ SE HACE

### 10.2.1. Destinatarios de la práctica

Como ya apuntamos anteriormente, el Programa pretende proporcionar acogida y acompañamiento a personas con problemas de drogodependencia. Un factor a destacar es que se trata de personas en situación de consumo. No es condición necesaria para acceder al programa el abandono del consumo o hallarse en fase de desintoxicación.

Principalmente se atiende a personas que disponen de escasos recursos económicos y socioculturales, sin apoyo familiar o muy deficiente, alejados de la red sociosanitaria (ya sea por que accede a ese recurso o porque ha sido expulsado del mismo), con asuntos judiciales pendientes y malas condiciones de salud. Personas con «*amplia historia de fracasos en los distintos intentos de rehabilitación*». O sea, individuos/as para quién las drogas son un problema más como consecuencia de un proceso más amplio de exclusión social. También son destinatarios aquellos que han pasado de la situación de consumo a cualquier planteamiento terapéutico (usuarios de programas de metadona, tratamiento ambulatorio...), así como los jóvenes en situación de riesgo pertenecientes a los barrios en los que Cáritas se halla presente.

Si bien la mayoría de usuarios del servicio corresponden al perfil de excluido social de bajo estrato social y con pocos recursos no es este el único

---

<sup>52</sup> Puede verse la relación de las mismas en el anexo.

perfil. Según puso de relieve el equipo de Cáritas y nosotros mismos pudimos constatar, también se atiende a jóvenes de familias de clase social media-alta.

Si queremos cuantificar el volumen de usuarios del programa debemos utilizar como fuente de información la memoria de Cáritas Diocesana de Ciudad Real de 2002. Según sus datos, en el año 2002 el número de beneficiarios ascendió a 103 personas.

### 10.2.2. Objetivos y explicación de la práctica

El programa Siloé se enmarca en el conjunto de actuaciones desarrolladas en el seno de Cáritas relacionadas con el problema de las drogodependencias. A nivel confederal, las actuaciones del programa de Droga se basan en dos grandes ejes. Por un lado toda la intervención directa, a través de la red de centros propios y relacionados, y por el otro, todo el trabajo de coordinación, reflexión, formación y elaboración de planes comunes.

La tabla siguiente recoge y describe brevemente los dos ámbitos de intervención de Cáritas confederal en el tema de drogodependencias: la intervención directa y la reflexión/formación/coordinación.

TABLA 3

#### PROGRAMAS DE CÁRITAS CONFEDERAL ANTE LAS DROGODEPENDENCIAS

1. Intervención directa ante las drogodependencias	Facilitar el acceso a los diversos recursos de tratamiento	<p>a) <i>Derivación a centros de tratamiento propios o ajenos:</i> La red de Cáritas en todo el territorio, hace que sean sus servicios de acogida un importante punto de llegada de problemáticas personales y familiares en relación con las drogodependencias.</p> <p>b) <i>Recursos residenciales de apoyo a programas de tratamiento propios o ajenos:</i> en muchas ocasiones, una de las dificultades no subsanadas por los programas de tratamiento son aquellas que tienen que ver con el alojamiento de las personas que en ellos están. Cáritas tiene en marcha una amplia red de pisos que facilitan el alojamiento a los usuarios de los programas.</p> <p>c) <i>Recursos ocupacionales de apoyo a programas de tratamiento propios o ajenos:</i> de la misma forma, también se tiene una red de recursos de apoyo a los programas que ofrecen toda una suerte de actividades ocupacionales complementarias y en coordinación con los programas de tratamiento.</p>
--	--	--

1. Intervención directa ante las drogodependencias	Desarrollo de programas libres de droga	En diversas modalidades: Existen en el territorio de la confederación diferentes programas de tratamiento, que desde diversas filosofías, ofrecen programas de tratamiento libres de drogas. Desde comunidades terapéuticas, hasta tratamientos ambulatorios, pasando por la gama intermedia y los recursos de apoyo.
	Desarrollo de programas de reducción del daño	En diversas modalidades: Existen el territorio de la confederación diferentes programas basados en la filosofía de la reducción del daño como una intervención necesaria y positiva, así se desarrollan: centros de encuentro y acogida, programas con sustitutivos, trabajo de calle...
	Desarrollo de información a afectados y familiares	Mediante la red especializada o inespecífica de atención primaria de la institución, también se desarrolla la tarea de la difusión de información dirigida a afectados y a sus familiares.
	Trabajo con familias de afectados	Terapias familiares: en muchos casos, junto con la información o el tratamiento, se desarrolla un trabajo paralelo dirigido a los familiares de los afectados, también afectados por el problema de otra manera.
	Desarrollo de programas preventivos en los ámbitos escolar y territorial	a) Trabajo con el programa <i>DISCOVER</i> en centros escolares, como método de prevención. b) Trabajo de calle, como actuaciones preventivas en los barrios y pueblos marginales, habiéndose comenzado a trabajar desde los materiales elaborados <i>DEVA</i> y <i>La Escalera de Caracol</i> .
	Formación / profundización en aspectos del marco de intervención en drogodependencias	La Escuela de Formación Social de Cáritas (Julio 2000) sirvió de marco para la realización de un <i>Curso sobre Metodología de Intervención con Drogodependientes en Activo</i> , en el que se profundizó en el análisis de las intervenciones con los colectivos drogodependientes que han ido fracasando en los sucesivos intentos de deshabituación. Así mismo, las Cáritas diocesanas que trabajan en drogodependencias han ido desarrollando diversas actividades de formación de los equipos y de sensibilización social.
2. Trabajo de coordinación, reflexión, formación y elaboración de planes comunes.		

FUENTE: elaboración propia con datos de Cáritas.

Pues bien, el programa Siloé es una concreción de las diferentes medidas de acción diseñadas, combinando intervención directa y formación. En otras palabras, Siloé desarrolla algunas de las propuestas previstas a nivel confederal. Concretamente, el programa se marca los siguientes objetivos:

TABLA 4  
OBJETIVOS GENERALES DEL PROGRAMA SILOÉ<sup>53</sup>

1. Contactar con personas consumidoras de droga, motivando la adquisición de pautas educativas y facilitando el acceso a los programas terapéuticos específicos así como a los recursos sociosanitarios.
2. Contactar y acompañar a jóvenes en situación de riesgo de consumo de drogas que viven en exclusión.
3. Facilitar pautas para lograr integrar hábitos educativos a través de la convivencia y el acompañamiento personalizado, dando pasos hacia la plena autonomía.
4. Ofrecer durante la noche y los fines de semana un espacio para cubrir las necesidades básicas de las personas con problemas de drogodependencia que, por sus condiciones de salud y deterioro físico, no tienen cabida en otros recursos.
5. Acompañar a las personas con las que trabajamos, cuando se encuentran en extrema vulnerabilidad, ya sea física, mental o social.
6. Acompañar a personas en su vida y en su historia, estando cerca de la que afrontan y deciden.
7. Lograr que las personas con problemas de drogodependencia encuentren una atención digna y eficaz, a través de la complementariedad en los recursos, y que consigan la integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.

Ahora solo queremos apuntar que dichos objetivos generales pretenden alcanzarse a través de un doble mecanismo. Por un lado mediante el desarrollo de un programa de intervención a diferentes niveles (educación en la calle, centro de día, piso tutelado...) y por el otro con un modelo de intervención propio.

En otras palabras, para Siloé, tan importante como el *qué* se hace es el *cómo* se hace. Y en este sentido Cáritas Diocesana de Ciudad Real ha desarrollado un modelo de intervención propio que define y caracteriza toda la actuación de Siloé: la metodología de acompañamiento a la vida. Una filosofía de trabajo que apuesta por el individuo como protagonista de su recuperación: «se trata de promover el crecimiento de la persona creyendo en ella»<sup>54</sup>. Ampliamos este punto con más detalle en el próximo apartado. Veamos a continuación los recursos generados y desarrollados para tratar el problema abordado.

<sup>53</sup> Como veremos en el apartado siguiente estos objetivos generales son desarrollados por objetivos más específicos para cada una de las acciones significativas del programa.

<sup>54</sup> *Cáritas Diocesana de Ciudad Real* (2002); *Encuentro y acogida «Siloé»*, Programa de Droga y Sida. Cuaderno de Sensibilización, n.º 1, p. 9.

### 10.3. CÓMO SE HACE

#### 10.3.1 Fases y acciones emprendidas

El conjunto de actuaciones que definen el Programa Siloé esta formado por los siguientes ámbitos de actuación:

- Educación en la Calle.
- Prevención primaria en jóvenes.
- Centro de Día.
- Piso Tutelado.
- Intervenciones en Crisis.
- El seguimiento: «El acompañamiento a la vida».
- La Coordinación, La Sensibilización y la Formación.

Veamos las implicaciones de cada una de estas Acciones significativas:

#### EDUCACIÓN EN LA CALLE

La educación en la calle supone la presencia en los ambientes de consumo, y una vez establecido contacto con la persona, se inicia el diseño de un plan personalizado y consensuado de disminución de daño, se le acompaña a citas sociales, judiciales, sanitarias, entrevistas personales, visitas a la familia..., y se la anima a pasar por el centro de día donde se puede acceder a la dispensación de metadona y tratamientos, servicio de ducha, aseo y lavandería. Si bien esta fase es fundamental, en la actualidad ha dejado de realizarse porque el programa Siloé se ha convertido en un referente en la comunidad y ya no es necesario salir a buscar a la gente porque «*son ellos los que vienen*».

En la memoria de actuación de Cáritas para el año 2002 se constata, pero, que cada vez las personas detectadas son más desestructuradas y más violentas.

#### CENTRO DE DÍA

La casa de acogida Siloé (centro de día) actúa como recurso intermedio entre la atención básica y el tratamiento específico. Surge con la finalidad de acoger a las personas con problemas, darles apoyo psicológico y proporcionarles unos mínimos servicios de ayuda y de cuidados inmediatos.

Estos servicios y cuidados van desde aspectos primarios como facilitar alimentación y aseo a realizar dinámicas grupales, entrevistas personales, acompañamiento personalizado, talleres, planes individualizados... también se buscan recursos y se realizan gestiones para posibilitar la vida autónoma de los usuarios. Así mismo, el centro también actúa como punto de administración de medicación y metadona.

La intervención en la casa se estructura en tres niveles.

1. En primer lugar la *fase de acogida*. Definido como el «*nivel fundamental ya que comprende la tarea característica y específica de Cáritas desde su filosofía de estar al lado y de apoyar al marginado, al excluido, para que éste se reconozca y se valore como persona, propiciando su autonomía, inserción y participación en la sociedad*»<sup>55</sup>. En esta fase se realiza el contacto personal, la entrevista con el usuario y se elabora una completa ficha de acogida<sup>56</sup>.
2. El segundo nivel es el de *acompañamiento personalizado*. Complementario del anterior, consiste en el apoyo al proceso de integración y normalización de la persona ya sea en cuestiones sociales y sanitarias a resolver, el seguimiento familiar... Dicho proceso se realiza mediante un plan de actuación individualizado, determinando el recurso más conveniente en coordinación con el EAD o Centro de Salud si procede.
3. El tercer nivel es el de *participación en el centro*. Requiere un proceso previo en los niveles anteriores. En esta fase se toma parte en las actividades del centro de lunes a viernes. Para poder participar es necesario cumplir una serie de requisitos: asumir compromisos individualizados; seguir el control por el Centro de Salud correspondiente y el EAD si es necesario, y respetar el funcionamiento del centro, en cuanto a normas generales de convivencia y participación en las actividades. En este punto, se pretende facilitar la integración en un grupo; la asunción de responsabilidades; propiciar la toma de decisiones; desarrollar la creatividad o fomentar la adquisición de conocimientos y hábitos que mejoren su calidad de vida. A largo plazo, se pretende que recuperen un modo de vida normalizado, se inserten en el mercado laboral y tengan una vida autónoma.

---

<sup>55</sup> Cáritas Diocesana de Ciudad Real (2002); *Documento sobre criterios de Actuación con Toxicómanos y/o Afectados de SIDA*, Programa de Droga y Sida. Cuadernos Sociales, n.º 6, p. 134.

<sup>56</sup> En el anexo hemos seleccionado los ítems preguntados y las respuestas posibles que conforma dicha ficha.

Los principales aspectos a mejorar según los responsables del proyecto pasan por el desgaste físico del personal y el peligro de agresiones físicas y verbales que existe en el centro y a los/las educadores/as.

#### PISO TUTELADO

Pretende dar respuesta a necesidades personales y ser un espacio de convivencia. Para las noches y fines de semana, es un complemento solo para algunas personas que participan en el centro de día. En el piso se vela por el aseo y cuidado personal, el acompañamiento y la escucha, la organización del ocio y tiempo libre y la alimentación.

#### INTERVENCIONES EN CRISIS

Implica acompañamiento a otros recursos sociosanitarios, urgencias médicas, comisaría de policía... Resulta destacable el hecho que Siloé se ha convertido en referente incluso para la propia administración. A modo de ejemplo, se nos comentaba el hecho que cuando la policía local encuentra una persona drogodependiente «tirada» en la calle no acude a urgencias sino que se dirige a Siloé.

#### SEGUIMIENTO

Consiste en el seguimiento de las personas ya sea cuando salen de la calle, del centro de día o del piso tutelado. Se concreta en entrevistas programadas, visitas a domicilio, visitas y contactos en prisiones, visitas y contactos en comunidades terapéuticas y la búsqueda de recursos y gestiones para posibilitar la vida autónoma.

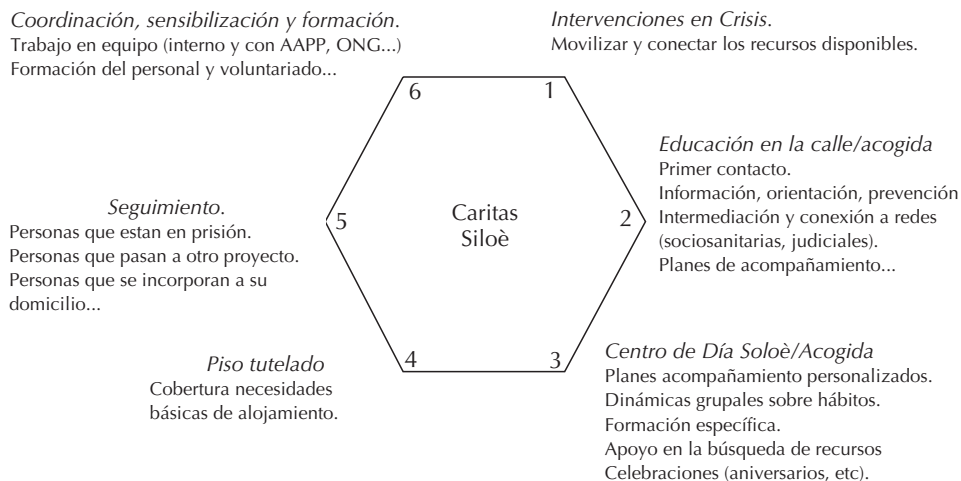
#### COORDINACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN

En coherencia con las directrices de Cáritas confederal parte del trabajo consiste en mantener contactos informales y reuniones con Centros de salud, centros sociales, equipo de atención al drogodependiente (EAD), etc., visitas a otros proyectos, reuniones de coordinación y seguimiento de casos, reuniones y jornadas de formación con los agentes del programa y reuniones con Cáritas Parroquiales.

La formación continua es uno de los pilares del programa. Actúa como mecanismo de consolidación del equipo y pretende evitar el riesgo de fatiga psi-

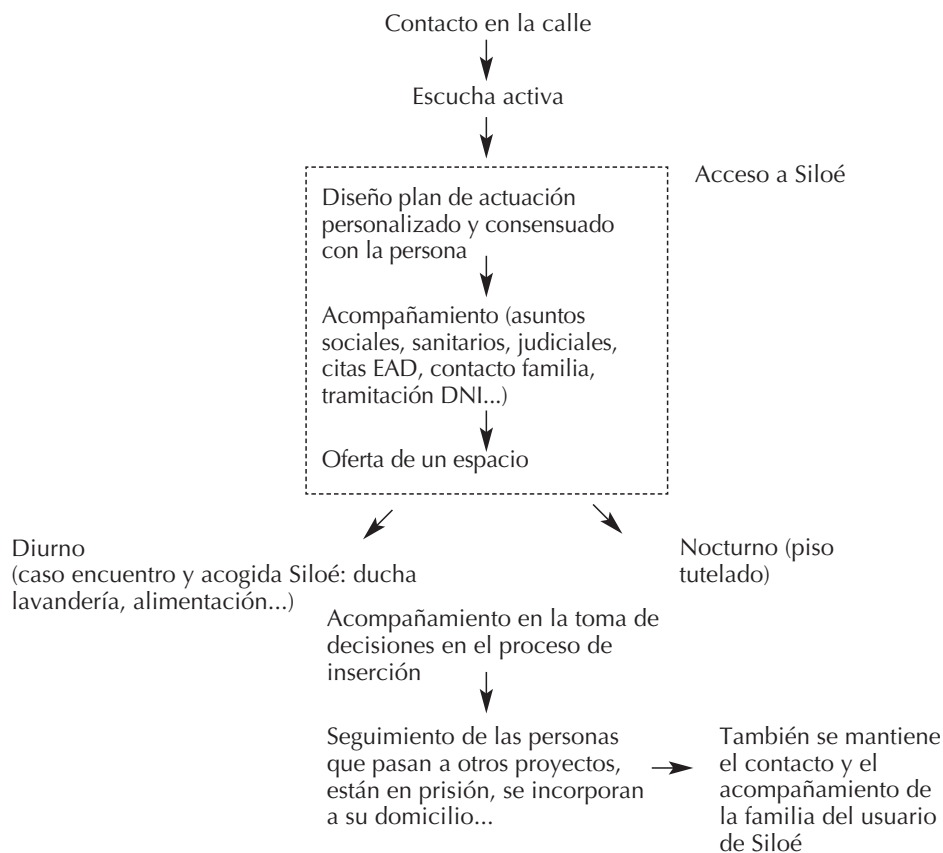
cológica del personal, ya sea profesional o voluntario. Por ese motivo se diseñan planes específicos para todos los agentes. El gráfico siguiente sintetizaría los programas expuestos hasta ahora:

GRÁFICO 2  
ACCIONES DEL PROGRAMA «ENCUENTRO Y ACOGIDA SILOÉ»



Si el gráfico anterior muestra los principales servicios de Siloé, la tabla siguiente nos muestra, en líneas generales, cual sería el protocolo básico de actuación de un usuario que contactara con el programa Siloé:

GRÁFICO 3  
 PROTOCOLO BÁSICO DE ACTUACIÓN DEL PROYECTO SILOÉ



FUENTE: elaboración propia.

Ahora bien, hemos presentado las diferentes acciones que configuran el programa Siloé, pero no hemos realizado comentario alguno respecto a los recursos de cada uno de los mismos o sus objetivos específicos. La tabla siguiente complementa lo dicho hasta ahora de las diferentes acciones emprendidas.

### 10.3.2. Estructura organizativa

#### 10.3.2.1 RECURSOS HUMANOS

La tabla anterior ya indica el personal destinado a cada actividad en el programa. Agregando los datos ya facilitados vemos que el proyecto está formado por dos equipos: el equipo coordinador y un equipo de apoyo.

- Equipo coordinador: formado por la responsable del programa (voluntaria), la Coordinadora técnica y 2 trabajadoras sociales. Con dedicación de jornada completa (8 horas día).
- Equipo de apoyo: integrado por una trabajadora social (psicóloga), 3 educadores, 3 vigilantes de noche, 43 voluntarios/as (participan en talleres, acompañamientos, gestiones... con una dedicación de entre 2 y 3 horas semanales) y 1 trabajador social (de apoyo para el descanso personal del Centro de Día).

A estos recursos deben añadirse el resto de infraestructura de Cáritas: *«En el desarrollo del proyecto es imprescindible contar con la colaboración de diferente personal de Cáritas Diocesana, tales como los integrantes del departamento de administración y los responsables del programa de formación y voluntariado. Además de la necesaria coordinación con los responsables del Programa de Sin Techo, Minorías étnicas, familia y atención primaria»* (Memoria 2003: p. 40).

El factor humano es clave en este proyecto. El proceso de selección del personal adscrito esta muy cuidado porque se buscan buenos profesionales pero que además entiendan y asimilen la filosofía de trabajo Siloé. Es más parecido a un proceso de captación que de selección. Y es que el trabajo con drogodependientes en activo presenta gran dificultad y es de gran desgaste físico y psicológico. Los resultados, además, no acostumbran a verse a corto plazo y eso puede desanimar al profesional / voluntario. Si nos fijamos en el perfil Siloé, es el de una persona con un factor vocacional importante y gran capacidad para el trabajo en equipo.

Otro elemento a destacar de las personas que trabajan en Siloé es la feminización del servicio. Es decir, casi la totalidad de las personas vinculadas al mismo son mujeres.

Así mismo, Cáritas y Siloé tienen claro que la formación es un concepto clave. No hace falta solo buena voluntad, también conocimientos y herramientas. Por ese motivo el personal del proyecto y los voluntarios/as reciben asiduamente cursos formativos. Aspecto que los voluntarios valoran muy positivamente. Como reconocen desde Siloé: *«Los voluntario@s, como agentes del proyecto, también necesitan ser cuidados y adquirir una formación para que la expresión de su solidaridad no se centre sólo en la buena voluntad»* (Memoria 2002: p. 36).

#### 10.3.2.2. MAPA DE ACTORES

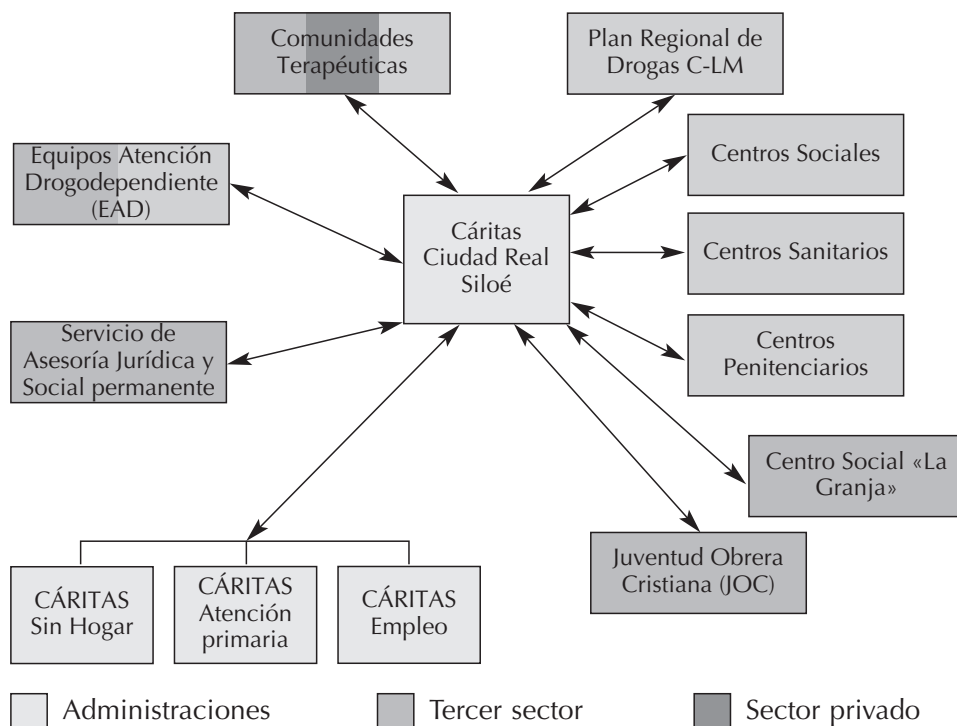
En el programa Siloé hay un amplio abanico de entidades participantes que engloban a la administración pública, entidades privadas y tercer sector. El gráfico siguiente intenta identificar los principales actores implicados en el programa:

TABLA 5  
ACCIONES DEL PROYECTO SILOÉ

<p>Proyecto 1a (1997) Educación en la calle</p> <p>Captación de personas en desarraigo social. Motivación para iniciar un programa terapéutico de reducción de daños</p>	<p>Proyecto 1b (1997) Prevención primaria</p> <p>Evitar el consumo en los no iniciados e intervención inmediata en las primeras fases del consumo</p>	<p>Proyecto 2 (1997) Centro de día / acogida</p> <p>No es un fin en si mismo sino un medio para crear un ambiente que facilite el crecimiento, motivación y toma de decisiones. Supone la iniciación en hábitos personales y sociales</p>	<p>Proyecto 3 (2001) Piso tutelado</p> <p>Complemento sólo para algunas personas que participan en el centro de día. Pretende cubrir necesidades básicas (techo, comida, higiene...) y crear lazos que proporcionen estabilidad social y afectiva</p>	<p>Proyecto 4 (1997) Intervenciones en crisis</p> <p>Contacto con personas en extrema vulnerabilidad para movilizar y conectar los recursos disponibles (acompañar a urgencias; contacto con el EAD; intermediación en procesos judiciales...)</p>	<p>Proyecto 5 (2001) Seguimiento</p> <p>Es la continuación del seguimiento de las personas cuando salen de la calle o a la casa: visitas a domicilio, contactos en prisión, apoyo al pasar a comunidad terapéutica...</p>	<p>Proyecto 6 (1997) Coordinación, sensibilización, formación</p> <p>Para que el proyecto funcione es necesaria la formación continua de los agentes que intervienen</p>
<p>Fundamentación</p>						
<p>Metodología</p>	<p>VER, JUZGAR Y ACTUAR Reunión semanal en el local parroquial San Juan Bautista. Proyecto común con Juventud Obrera Cristiana (JOC)</p>			<p>No uso de recursos propios (inexistentes) sino derivaciones a servicios establecidos</p>		

<p>Recursos</p>	<p>1 trabajadora social, 2 educadores</p>	<p>Contactar con las personas consumidoras de drogas motivando la adquisición de pautas educativas y facilitando el acceso a los programas terapéuticos específicos y a los recursos sociosanitarios.</p>	<p>Contactar y acompañar a jóvenes en situación de riesgo de consumo de drogas que viven en exclusión.</p>	<p>3 animadoras, 16 voluntarios y 8 colaboradores</p>	<p>2 vigilantes de noche y 1 educador</p>	<p>1 trabajadora social y 2 Educadores</p>	<p>Lograr que las personas con problemas de drogodependencia encuentren una atención digna y eficaz, a través de la complementación de los recursos y, que consigamos la integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.</p>
<p>Objetivo General</p>	<p>Lograr que las personas con problemas de drogodependencia encuentren una atención digna y eficaz, a través de la complementación de los recursos y, que consigamos la integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.</p>	<p>Contactar con jóvenes en situación de riesgo y llevar a cabo una prevención primaria. Conocer a familias con miembros que padecen problemas de drogas. Participación en la vida del barrio de los jóvenes con los que realizamos prevenciones.</p>	<p>Facilitar a los participantes pautas para que logren integrar hábitos educativos (aspecto físico, puntualidad...) a través de la convivencia y acompañamiento o personalizado y den pasos hacia la plena autonomía.</p>	<p>Ofrecer durante la noche y los fines de semana un espacio para cubrir las necesidades básicas de la persona con problemas de drogodependencia que por sus condiciones de salud y deterioro no tienen cabida en otros recursos.</p>	<p>Acompañar a las personas con las que trabajamos, cuando se encuentran en extrema vulnerabilidad, ya sea física, mental o social.</p>	<p>Acompañar a las personas en su vida y en su historia, estando cerca de lo que afrontan y deciden.</p>	<p>Lograr que las personas con problemas de drogodependencia encuentren una atención digna y eficaz, a través de la complementación de los recursos y, que consigamos la integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.</p>
<p>Objetivo Específicos</p>	<p>Detectar y contactar con personas consumidoras en situación de exclusión. Iniciar proceso de disminución del daño con estas personas. Lograr el acceso de las personas con algún revurso sociosanitario específico.</p>	<p>Implicar a los participantes en la solución de sus problemas. Facilitar pautas hábitos de vida saludable y habilidades personales</p>	<p>Dar respuesta a las necesidades más esenciales de la persona. Facilitar un espacio de convivencia cálida y crecimiento personal</p>	<p>No uso de recursos propios (inexistentes) sino derivaciones a servicios establecidos</p>	<p>Acompañar a las personas en su vida y en su historia, estando cerca de lo que afrontan y deciden.</p>	<p>Lograr que las personas con problemas de drogodependencia encuentren una atención digna y eficaz, a través de la complementación de los recursos y, que consigamos la integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.</p>	<p>Lograr que las personas con problemas de drogodependencia encuentren una atención digna y eficaz, a través de la complementación de los recursos y, que consigamos la integración en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.</p>

Actividades	Talleres educativos semanales; Viajes, salidas; Acompañamiento a juzgados, asesoría jurídica...	Acogida diaria; dinámica grupal; distribución tareas mantenimiento ; elaboración menús y comidas; entrevistas personales; acompañamientos; talleres, alimentación y aseo; fiestas; metadona...	Mantenimiento del piso; elaboración menús; administración metadona; acompañamiento y escucha; organización de ocio y tiempo libre...	Acompañamiento o a otros recursos socio-sanitarios (centros de salud, hospitales, urgencias, centros sociales, comisarías, juzgados, otros recursos de Cáritas...)	Diseño plan personalizado; entrevistas programadas casa acogida; visitas a domicilio; visitas y contactos en prisiones, comunidades terapéuticas; gestiones para posibilitar vida autónoma (vivienda, ingresos...)	Reunión con los responsables del Plan Regional de Droga (2 veces año); reuniones mensuales EAD; centros de salud, formación bimensual, encuentros reflexión, etc...
	Calendario	OCT-JUNIO	Todo el año	Todo el año	Todo el año	
Beneficiarios	125	20	13	14	18	



El papel de la mayoría de actores es el de coordinación y seguimiento de las intervenciones desarrolladas por Siloé así como la derivación de usuarios. Debemos hacer notar que fue Siloé quien diseñó su propio programa y pasó posteriormente a presentarlo al resto de actores como un nuevo recurso del que podían disponer.

Como comentábamos anteriormente Siloé diseña, planifica y ejecuta sus programas de actuación pero también recurre a los recursos existentes y se convierte en la parte operativa de medidas previstas en el Plan Regional de Drogas. Porque una de las características del proyecto es su capacidad de adaptación a la realidad que ha ido surgiendo. Así, en 1997 se inicia el proyecto y en 2001 aparecen nuevas medidas (piso tutelado, seguimiento...) mientras otras decaen (educación en la calle).

### 10.3.3. MECANISMOS DE COORDINACIÓN / PARTICIPACIÓN

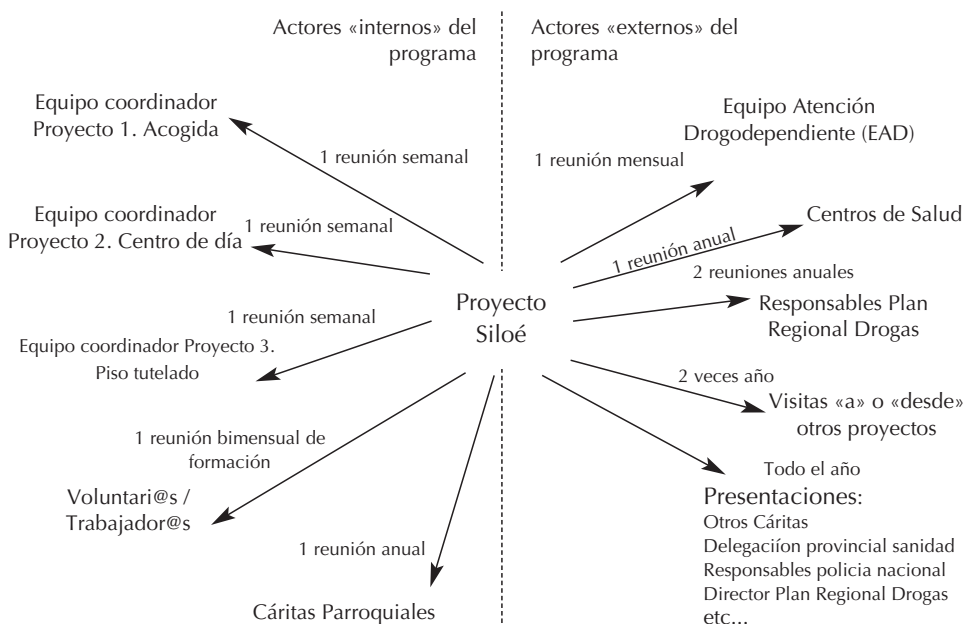
La coordinación en el proyecto no afecta solo al nivel interno. Se estructura desde una triple perspectiva: a) respecto a los demás recursos (sociales, sanitarios, etc...) existentes en el territorio, partiendo del principio de necesidad de integración y reconocimiento del trabajo de los demás; b) respecto al propio equipo y programas de Cáritas y c) de las relaciones con el entorno (la fa-

milia, los amigos, el barrio, etc...) pero «sin suplir papeles ni responsabilidades sino orientando y aunando esfuerzos» (Memoria 2002: p. 35).

Si nos fijamos en la coordinación en el ámbito interno, debemos destacar que en Siloé se valora y practica mucho el trabajo en equipo. «Éste es la base y el apoyo del día a día, donde hay personas comprometidas comulgando con un mismo estilo de trabajo, que confían en ti, que te animan, que acogen y que comparten tus sentimientos, que te quieren»<sup>57</sup>.

Este trabajo en equipo es coherente con la concepción del proyecto basado en acoger y acompañar a personas, con lo que esto supone de compromiso personal y por tanto de exigencia en la propia vida de los acompañantes. Para trabajar desde este plano de implicación «es imprescindible hacerlo en Equipo, y propiciar desde la Coordinación las estructuras de soporte necesarias» (Memoria 2002: p. 34).

Pero el trabajo en equipo no es la única vía de participación. Así, también se realizan asambleas con los usuarios; reuniones con los voluntarios; jornadas de formación y reflexión para los agentes del proyecto y se mantienen reuniones con otras instituciones. El gráfico siguiente refleja las vías de contacto entre los principales actores del proyecto:



FUENTE: elaboración propia con datos Memoria 2002.

<sup>57</sup> Testimonio de Cristina y Carmen en Cáritas Diocesana de Ciudad Real (2002); *Encuentro y acogida «Siloé»*, Programa de Droga y Sida. Cuaderno de Sensibilización, n.º 1, p. 18.

A estas periodicidades deberíamos añadir, además, reuniones de formación en relación de ayuda de todos los agentes del programa (semestrales); encuentros de convivencia y reflexión del Equipo Siloé (una vez al año); un encuentro formativo provincial anual; la reunión semanal de coordinación y seguimiento de casos y multitud de contactos informales con las instituciones que atienden a drogodependientes (centros sociales, policía, instituciones penitenciarias...)

Así mismo, el voluntario nos indicó que el equipo profesional de Siloé, aunque denote una percepción de cierta sobrecarga de trabajo, se caracteriza por su accesibilidad siempre que tenga algún aspecto a comentar.

#### 10.3.4 RECURSOS ECONÓMICOS

El proyecto Siloé cuenta con un presupuesto de algo más de 291.000 EUR. Dicho presupuesto engloba los gastos generados por el Centro de Día Siloé y el piso tutelado por lo que respecta a personal, mantenimiento, actividades y equipamiento. La tabla siguiente recoge (en porcentaje) los gastos generados por el programa.

TABLA 6  
GASTOS E INGRESOS DEL PROGRAMA

GASTOS	Centro día Siloé	Piso tutelado	Total
Personal	64,3	78,0	67,8
Actividades	28,0	12,6	24,0
Mantenimiento	7,1	8,1	7,3
Equipamiento	0,6	1,3	0,8
Total	100,0	100,0	100,0
	<b>216.153,90 eur</b> <b>(74,10 %)</b>	<b>75.538,12 eur</b> <b>(25,90 %)</b>	<b>291.692,02 eur</b> <b>(100%)</b>

FUENTE: elaboración propia con datos de la Memoria de Cáritas 2002.

De la tabla anterior nos interesa destacar que dos terceras partes del presupuesto del programa van a parar a retribuciones de personal (una coordinadora técnica, 3 trabajadores sociales, 3 educadores, 2 vigilantes de noche), y eso aunque el programa cuenta con un importante porcentaje de personal voluntario (43 voluntarios). La filosofía del programa, intensiva en personal por la personalización de cada caso y acompañamiento de cada usuario explicarían el volumen de recursos consumidos.

Si nos fijamos en el apartado de ingresos (ver tabla siguiente) podemos observar un aspecto a priori positivo como es la diversificación de fuentes ya que tres entidades aportan recursos al programa<sup>58</sup>.

INGRESOS	%
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	14,74
Plan Regional Drogas	56,91
Cáritas	10,30
Pendiente	18,05
<b>Total</b>	100
	<b>291.692,02 eur</b>

FUENTE: elaboración propia con datos de la Memoria de Cáritas 2002.

Con todo debemos anotar aspectos no tan positivos. En primer lugar el excesivo peso de las administraciones (aportan más de dos tercios del total de recursos), indicativo que consideran útil el programa ya que da respuesta a un problema real existente en la comunidad. Nos referimos a que es un factor a poner en tela de juicio por el hecho que esta sujeto a la voluntad de la mayoría política gobernante a cada momento.

El segundo elemento digno de análisis consiste en el hecho que el programa arrastra un déficit del 18% cosa que podría hipotecar su futuro, ya sea reduciendo su nivel de prestaciones o haciendo desaparecer el programa.

### 10.3.5. METODOLOGÍA SILOÉ

Si bien la existencia de entidades dedicadas al «Encuentro y Acogida» no es nueva<sup>59</sup>, creemos que el factor diferencial del proyecto Siloé radica en su metodología de trabajo, en su filosofía de actuación: «*Nuestra finalidad, a tra-*

<sup>58</sup> Dicha información procede de la memoria de actuación de 2002 del programa. En el cuestionario enviado por el IGOP a los responsables del programa Siloé se indica que las fuentes de financiación se amplían con las aportaciones de la Consejería de Bienestar Social y la Diputación provincial de Ciudad Real sin indicar en que porcentaje participan.

<sup>59</sup> En mayo de 2003 se celebraron en Murcia las primeras jornadas estatales de centros de Encuentro y Acogida. Dichas jornadas fueron organizadas por el colectivo «La Huertecica» (<http://www.lahuertecica.com>), una asociación de iniciativa social creada en 1983. Su experiencia fue seleccionada por Naciones Unidas, en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2000, como uno de los cien mejores proyectos del mundo por la actuación en drogodependencias y marginación (puede verse su ficha en: <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu00/bp342.html>). Su finalidad principal es la actuación en el campo de la marginación social y, más en concreto, la rehabilitación e incorporación social de drogodependientes y otros jóvenes en situaciones de dificultad personal y social. La actuación del Colectivo se desarrolla básicamente a través de dos programas: *El Programa Terapéutico* y *El Programa de Intervención Social*.

vés de cada una de las actividades, va a ser «estar al lado de...», creyendo en cada persona, en sus potencialidades, en lo que hay de positivo y de posibilidad de cambio, y queriendo a cada una de las personas que atendamos, a pesar de que no cambien». (2002b: p. 127).

En efecto, la filosofía de Siloé apuesta por el individuo como protagonista de su recuperación: «se trata de promover el crecimiento de la persona creyendo en ella» (2002: p. 9). El modelo de intervención promueve la integración. Para ello «es necesario caminar con la persona en situación de dificultad, comprenderla, acogerla, transmitirle esperanza, aceptarla y motivarla. Y a partir de ahí, explorar las soluciones sin renunciar a realizar un proceso educativo en ese camino conjunto» (2002: p. 21). Este modelo se define como más humanizado y «se muestra más eficaz... en estas personas que han fracasado en los anteriores intentos de rehabilitación, y para los que es imprescindible revisar y recrear metodologías de trabajo» (2002: p. 21). Con todo, no es tarea fácil: «Es mejorar su calidad de vida, promover su reconstrucción personal y devolver el protagonismo de las soluciones a los propios sujetos, es un proceso menos fácil, más comprometido y arriesgado, pero indudablemente el modo más humano de trabajar con los que son más vulnerables entre los excluidos» (2002: p. 21).

Siloé apuesta «por una manera de entender la atención a las personas drogodependientes que supone establecer procesos de acompañamiento personalizado, mediante la relación de ayuda, en la que ayudante y ayudado se implican y se comprometen en una tarea común» (Memoria 2002: p. 33).

Así pues, a lo largo del proceso se utiliza una metodología que defiende un estilo acogedor y que parte desde la *comprensión* de la situación de cada persona; la *acogida* incondicional con confianza, sin juicio, con respeto y desde la igualdad, del tú a tú; desde la *escucha activa* y el establecimiento de procesos de *comunicación*. Todo eso, con altas dosis de *paciencia*.

En nuestra visita al proyecto este fue el factor que más nos destacó el usuario del proyecto al que entrevistamos. La sensación de formar parte de algo, de que alguien creía en él y no estaba sometido a un férreo control. Sin que ello quiera decir que pueda hacerse de todo: «aquí si te portas muy mal, te echan». La documentación analizada del proyecto también aporta otros ejemplos en el mismo sentido:

«Yo puedo dar gracias que encontré a personas que sin conocernos, nos han ayudado y lo más importante es que han creído en nosotros» (2002a: p. 7).

«[Siloé] ... fue quien me dio la mano y confió y creyó en mi, por eso les doy muchas gracias» (2002a: p. 8).

## 10.4. RESULTADOS

### 10.4.1. Evaluación de la práctica

Según los responsables del programa, al ser Siloé un proyecto que no cuenta con fecha de finalización determinada hace que la evaluación sea continua. Al final de cada año se realiza una valoración con el diagnóstico de los datos obtenidos a lo largo del mismo que se utiliza para el diseño y la ejecución del año siguiente. Dicha tarea es realizada por las mismas personas que componen el equipo de trabajo, o sea, que no interviene ningún organismo externo en funciones de auditoría o control.

Asimismo, anualmente se firma el convenio de colaboración con el Plan Regional de Drogas, de manera que al cabo del año se entrega una memoria explicativa del programa. En la misma se intenta cuantificar los logros obtenidos mediante un conjunto de indicadores para cada una de las acciones emprendidas (centro de día, piso tutelado, etc...) y se complementa con una ficha con los principales datos de la acción<sup>60</sup>.

Proyecto		Intervenciones en crisis	
1. Ubicación:	Ciudad Real	6. Año inicio actividad	1997
2. N.º beneficiarios:	14	7. Fecha comienzo este curso:	1 Enero 2003
3. N.º acompañantes:	Variable	8. Fecha finalización:	31 de Diciembre 2003
4. Responsable del programa:	Sr./a. XYZ	9. Horario del proyecto:	No hay horario determinado
5. Coordinador/a técnico/a:	Sr./a. XYZ		
Objetivo general	Acompañar a las personas con las que trabajamos, cuando se encuentran en extrema vulnerabilidad, ya sea física, mental o social.		
Objetivo específico	1. Facilitar el acceso a los recursos socio-sanitarios	Indicador	N.º de personas atendidas / N.º personas que acceden a estos recursos
Objetivo específico	2. Acompañar a los beneficiarios en determinadas situaciones de vulnerabilidad.	Indicador	N.º de situaciones de vulnerabilidad / N.º acompañamientos
Actividades y periodo de ejecución	Acompañamiento a otros recursos sociosanitarios (Centros de Salud, Hospitales, Urgencias médicas, Centros sociales, Comisarías de Policía, Juzgados, etc...)	Periodo ejecución	Todo el año

FUENTE: elaboración propia con datos del convenio 2003.

<sup>60</sup> En nuestro caso hemos tenido acceso al documento que presenta los indicadores previstos, pero desconocemos los resultados de los mismos en los ejercicios anteriores.

El ejemplo siguiente ilustra la ficha de seguimiento y los indicadores previstos en el proyecto de Intervenciones en Crisis:

#### 10.4.2. Impacto de la práctica

Si bien el número de usuarios atendidos no abarca un gran colectivo (en la memoria de actuación de 2002 se cuantifican unos 125 usuarios en el programa más numeroso —educación en la calle—) si es de destacar que se trata de un grupo cualitativamente específico que normalmente queda al margen del sistema ya sea porque no accede al mismo o es expulsado (los consumidores en activo).

En lo que se refiere a los resultados obtenidos, tal como reconocen los responsables del programa: *«Los resultados de este proyecto no son cuantitativamente significativos. No medimos con baremos clásicos o comunes como pueden ser “n.º de personas que abandonan las drogas”, nuestra evaluación es cualitativa y lo que medimos es cómo la persona va reconstruyendo y dignificando su vida, aunque sigan consumiendo drogas o aunque sea un proceso lento en el tiempo y difícil en las formas. En este sentido los resultados que obtenemos son muy positivos»*. Ahora bien, cuando se pide un poco más de concreción también se aportan aspectos cuantitativos: *«acceso a recursos sociosanitarios de esta población, reducción del daño en el consumo de drogas, abandono de las drogas por parte de alguno de los usuarios, sensibilización de esta problemática en la sociedad de Ciudad Real...»*.

Así mismo, el programa se ha convertido en a nivel regional en la intervención con drogodependientes desde Programas de Reducción del Daño. Esto se constata en la apuesta que se ha hecho por este proyecto desde la Administración Autónoma a través de Plan Regional de Drogas de Castilla La Mancha. Este trabajo ha sido también reconocido por los medios de comunicación que han solicitado en diversas ocasiones datos a sus responsables. En este sentido, el proyecto ha sido presentado en varias ocasiones en los medios de comunicación local (radio, televisión y prensa escrita), también ha habido una difusión en los medio estatales (COPE, Televisión Española). Así mismo se ha presentado en distintos foros de participación (jornadas, cursos formativos, visitas de otros centros...).

Aunque no se trata de una tarea fácil debido a que se trabaja con consumidores en activo, *«personas muy deterioradas, a las que le cuesta tomar decisiones, reconocerse como personas, donde el sufrimiento y la soledad son constantes en sus vidas... lo que dificulta mucho el trabajo con ellas cuando lo que se pretende es que sean protagonistas de su proceso y de sus vidas»*.

Si a eso añadimos la metodología Siloé (de gran implicación emocional y desgaste por parte de los profesionales) tenemos como reto añadido la incorporación y permanencia de los agentes encargados de llevar a cabo el proyecto. Finalmente, otro de los aspectos a mejorar ha sido la «*falta de sensibilización de las distintas instituciones (urgencias médicas, centros sociales, centros de salud...) y de la sociedad de Ciudad Real*». En el primer caso podría atribuirse a las diferentes lógicas de funcionamiento entre organizaciones, en el segundo, por el rechazo que entre la población generan los colectivos marginales.

## 10.5. ANEXOS

### 10.5.1. Entrevistas realizadas

- Sr. Julio, usuario del proyecto Siloé.
- Sr. Antonio, voluntario del proyecto Siloé
- Sra. Cristina Víctor Crespo, Coordinadora técnica del proyecto Siloé
- Sra. M.<sup>a</sup> Auxiliadora Fernández, Responsable del proyecto Siloé

### 10.5.2. Bibliografía sobre dependencias Cáritas – Proyecto Siloé

#### COLECCION ACCIÓN SOCIAL

Es una serie monográfica que se engloba bajo el título genérico "La Acción Social". Realizados por el equipo técnico de Cáritas, cada tema responde a los programas de acción social en los que trabaja la Institución. Normalmente recoge experiencias y modos de trabajo ya puestos en marcha.

Están destinados a equipos de profesionales, responsables de Centros, educadores y voluntarios interesados en aumentar la calidad de la intervención social, ofreciendo propuestas con perspectivas de futuro.

Los referentes al tema de drogodependencias son los siguientes:

- Amparo ECHEVERRÍA (1985), Acción social y drogodependencias, en *Acción Social* n.º 0.
- Lola ARRIETA OLMEDO (1991), Acción Social y Toxicomanías. Prevenir adicciones: Atención psicosocial a familias de riesgo en *Acción Social* n.º 28.
- Pedro FUENTES REY (1999), Hacia un plan de prevención. Materiales de apoyo al plan de prevención de la drogodependencia en las zonas de exclusión y vulnerabilidad en *Acción Social* n.º 44.

## CARPETAS

- Dra. Elena AZURMENDI. Lda. Elena UGALDE. Dra. Isabel VIELVA (1998), Universidad de Deusto. Instituto de Ciencias de la Educación; Fundación EDE, DEVA. *Desarrollo de Valores y Autoestima*. (4 Volúmenes). Materiales de apoyo al Plan de Prevención de Drogodependencias en la exclusión.

## ARTÍCULOS SILOÉ

- Cáritas Diocesana de Ciudad Real (2002a); *Encuentro y acogida «Siloé»*, Programa de Droga y Sida. Cuaderno de Sensibilización, n.º 1, 22 pág.
- Cáritas Diocesana de Ciudad Real (2002b); *Documento sobre criterios de Actuación con Toxicómanos y/o Afectados de SIDA*, Programa de Droga y Sida. Cuadernos Sociales, n.º 6, 176 pág.
- Cáritas Diocesana de Ciudad Real; Memoria 2002, pág. 39-40.

## PROYECTO MARCO INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN SOCIAL A LA VEJEZ (BARCELONA)

### 11.1. PUNTO DE PARTIDA

#### 11.1.1. Descripción de la entidad impulsora

El proyecto surge a raíz de la iniciativa de los profesionales de la Atención Primaria del barrio del Carmelo de Barcelona en los ámbitos de Salud y Servicios Sociales (Institut Català de la Salut, Càritas Diocesana de Barcelona y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona). Nos encontramos, por lo tanto, ante una experiencia llevada a cabo por dos instituciones públicas y una organización no gubernamental. Este hecho se constituye en un ejemplo a seguir pero también en un reto al que enfrentarse ya que no siempre es fácil la coordinación entre tres marcos institucionales distintos. Veamos las características de cada una de estas instituciones para entender con mayor medida este último aspecto.

Por un lado, se encuentran los profesionales del Institut Català de la Salut (en adelante ICS) perteneciente al Departament de Sanitat i Seguratat Social de la Generalitat de Catalunya que ofrece servicios integrales, de de la prevención y la promoción de la salud hasta el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades más complejas. El ICS es el proveedor público de servicios sanitarios con mayor envergadura de Cataluña y cuenta con 8 hospitales y más de 450 unidades de servicios de atención primaria<sup>61</sup>. Es, en este sentido, en la unidad de atención primaria del barrio de El Carmel (denominada EAP BCN 7D) donde se localiza parcialmente el impulso de esta práctica.

Por otro lado, y a raíz de la legislación municipal que atribuye a los entes locales las competencias en materia de atención primaria, se encuentra el

---

<sup>61</sup> Extraído de <http://www.gencat.es/ics/>

Ayuntamiento de Barcelona quien desde 1979 ha creado y consolidado una red de servicios sociales. Dicha red está gestionada por los distritos municipales los cuales, y en relación al colectivo de la tercera edad, ofrecen los servicios de atención social domiciliaria de la gente mayor, en especial de aquellas personas sin recursos suficientes y que viven solas. Así, el proyecto marco interinstitucional ha sido impulsado por el centro de servicios sociales situado en el barrio de El Carmel y dependiente del Distrito de Horta-Guinardó.

En tercer lugar, el proyecto marco interinstitucional cuenta con la participación de la sección del Carmel de Cáritas, Diocesana de Barcelona. Entre los objetivos de Cáritas se menciona la promoción y coordinación de la solidaridad de la comunidad cristiana y la ayuda a la promoción humana y al desarrollo integral de la dignidad humana de todas las personas que se encuentran en situación de precariedad. De entre el conjunto de programas de acción social desarrollados por esta organización, el programa de mayores aspira a<sup>62</sup>:

- *Fomentar el voluntariado dentro del ámbito de las parroquias, ya que constituyen nuestra implantación en el territorio y facilitan tanto la detección de las necesidades reales de los mayores, como la creación de redes de solidaridad y ayuda mutua.*
- *Establecer mecanismos para que nuestros centros y servicios se constituyan en elementos que favorezcan la animación comunitaria y el compromiso social con los más desfavorecidos.*
- *Facilitar los procesos de participación de las personas mayores para que sean sujetos activos en la búsqueda de soluciones a sus propias necesidades.*
- *Invitar a que se generen espacios de convivencia intergeneracional, con el propósito de construir «una sociedad para todas las edades».*

Pero destaca especialmente un último objetivo relativo a *Participar con otras entidades, tanto de carácter público como privado, en el desarrollo de proyectos comunes, bien sea en régimen de convenio formalmente establecido, o bien en términos de colaboración y coordinación con los agentes sociales del sector.* Es en este sentido donde se sitúa la participación de Cáritas Diocesana de Barcelona sección de El Carmel en el proyecto marco interinstitucional.

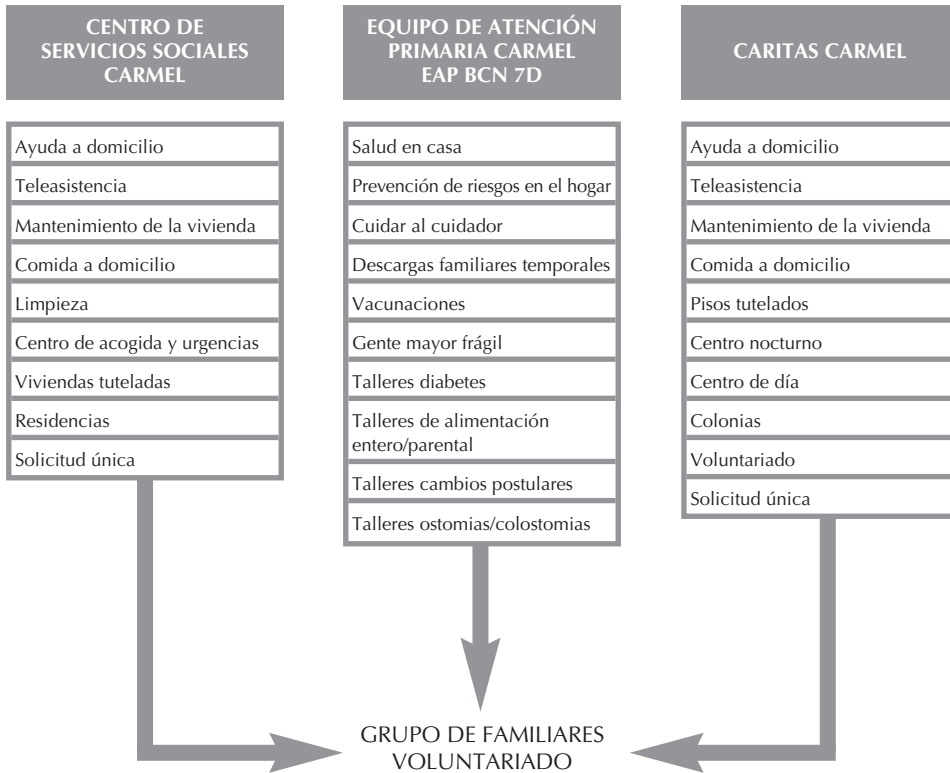
Como se ha podido comprobar, pese a las diferencias tanto en esencia como en la vocación de cada una de las entidades participantes en el proyecto, los servicios ofrecidos por las mismas guardan una estrecha relación en términos de complementariedad. Una complementariedad que, como veremos a

---

<sup>62</sup> Extraído de <http://www.caritas.es/>

continuación, ha sido posible gracias a la coordinación y trabajo conjunto de estas instituciones y que ha culminado con la eliminación de las duplicidades existentes en la prestación de servicios.

COMPLEMENTARIEDAD DE SERVICIOS POR PARTE DE LAS TRES INSTITUCIONES PRECURSORAS DEL PROYECTO MARCO INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN SOCIAL A LA GENTE MAYOR



FUENTE: Anexo 2 de la Memoria del proyecto marco interinstitucional de atención a la gente mayor.

Complementariedad de servicios por parte de las tres instituciones precursoras del proyecto marco interinstitucional de atención social a la gente mayor.

**11.1.2. Problema abordado**

La citada complementariedad de los servicios prestados por las tres instituciones impulsoras se ha constituido en el hilo conductor del programa marco interinstitucional de atención a la gente mayor. Pues, las tres institu-

ciones aunaron esfuerzos con el propósito de mejorar la coordinación interinstitucional en aras al aumento de la calidad en la intervención prestada a la gente mayor del barrio. Un colectivo que actualmente representa el 14,5% de los habitantes del barrio, es decir, 7.243 personas mayores de 64 años según el censo de 1996, y que se muestra emergente en el territorio en cuestión.

## **11.2. QUÉ SE HACE**

### **11.2.1. Destinatarios de la práctica**

El proyecto marco interinstitucional se dirige al colectivo de personas mayor de 64 años, un colectivo emergente en el barrio y que actualmente representa el 14,5% (7.243 personas) del total de población censada según el censo de 1996.

Una de las actividades iniciales realizadas por la comisión interinstitucional ha sido la recogida y análisis de los datos de la población mayor de 64 años atendida por las diferentes instancias que conforman la comisión. A partir de este estudio se ha detectado que el colectivo de personas mayores de 64 años representan entre el 12,5 y el 36% del total de población atendida por alguno de los servicios impulsores del programa. De éstos, en el 75% de los casos existe un deterioro cognitivo que les impide llevar una vida autónoma y autosuficiente. Es por lo tanto crucial en estos casos la existencia y servicios de los centros de atención primaria tanto del ámbito sanitario como de servicios sociales.

Por el otro lado, del total de personas mayores de 64 años atendidas, el 28% recibe algún servicio a domicilio. Un 25% presentan patologías invalidantes y que de éstos, un 15% se desplazan únicamente por su domicilio. Cabe añadir también los obstáculos físicos existentes en el territorio. Pues, el barrio del Carmel geográficamente está situado en el norte de la ciudad, siendo sus calles con pronunciadas inclinaciones que dificultan la circulación de los transeúntes por ellas. Sobre todo en el caso de personas con una movilidad reducida, aspecto, como hemos visto, frecuente en el colectivo destinatario. Por todo ello, las previsiones futuras señalan un necesario incremento de la cobertura de este tipo de servicios en un futuro no demasiado lejano. Sobre todo, también si se observa la pirámide de edades del territorio y el progresivo envejecimiento de sus habitantes pronosticado en un futuro próximo.

A partir del estudio inicial se ha constatado también que el Alzheimer y otras demencias degenerativas afectan aproximadamente al 20% de las perso-

nas mayores de 64 años atendidas por las instituciones participantes. Debido a las características de este tipo de enfermedades, el proyecto marco interinstitucional ha dirigido parte de sus actuaciones no sólo a las personas enfermas sino también a sus familiares y cuidadores. Pues, estos familiares y cuidadores acostumbran a presentar síntomas de estrés, cansancio físico, sentimiento de aislamiento y depresión. Así, bajo la certeza de que el bienestar físico y psíquico de las personas enfermas de Alzheimer guarda una estrecha relación con el bienestar físico y psíquico de sus familiares y cuidadores, se ha elaborado un programa específico de apoyo a este colectivo.

El tercer sector al que se dirige el proyecto es el de los profesionales del ámbito sanitario y de servicios sociales. La importancia de este colectivo en el programa es crucial puesto que de éste depende gran parte del impacto positivo que pueda producirse. Sin un compromiso diario de este colectivo es imposible hacer efectiva la mejora de la calidad de la intervención a partir de la coordinación interinstitucional. Como veremos en apartados posteriores, este último aspecto cobra mayor relevancia en el programa de mejora de la atención individualizada y la efectividad de los protocolos de actuación para la derivación de casos.

Finalmente, el programa marco institucional ha dirigido algunas de sus acciones a la población general del barrio así como al tejido asociativo y a otros recursos sociales como colegios, «casals» de gente mayor, escuela de adultos, etc. En este sentido, la implicación de este agente tan difuso es también difusa dado que depende del tipo de actividad en el que participan. En todo caso, el proyecto aporta una posibilidad de implicación en función de los intereses y voluntad de cada persona que va desde una implicación elevada participando en el programa de voluntariado hasta una implicación más reducida en alguna de las actividades puntuales llevadas a cabo.

### **11.2.2. Objetivos y explicación de la práctica**

Tal y como ha podido dilucidarse a partir de lo mencionado hasta el momento, uno de los objetivos principales del proyecto marco interinstitucional es la coordinación interinstitucional. Sin embargo, este no es el único. Los objetivos generales del proyecto son:

- Procurar una mejora de la calidad de vida de la gente mayor del Carmelo.
- Detectar necesidades de la gente mayor a partir de cada una de las instituciones miembros de la comisión para poder elaborar un diagnóstico común.

- Establecer las líneas prioritarias de intervención.
- Conseguir una coordinación y complementariedad en el trabajo efectivo, eficiente y ágil entre las instituciones público-privadas que inciden en el barrio.
- Promover acciones de intervención individualizadas, grupales y/o comunitarias dirigidas a mejorar la calidad en la atención a las personas mayores de 64 años del barrio del Carmelo.
- Sensibilizar a la población en general de las necesidades de la gente mayor.
- Potenciar acciones que deriven en la implicación de las entidades de gente mayor, y de la población en general, con el fin de encontrar respuestas conjuntas a aquellos problemas que afectan a dicho colectivo.

De forma específica los objetivos se despliegan en:

- Mejorar la coordinación interinstitucional.
- Rentabilizar los recursos existentes en el territorio.
- Revisar de manera periódica el estudio de necesidades.
- Promover proyectos específicos que den respuesta a las necesidades de la tercera edad del barrio y a su realidad.
- Realización de reuniones periódicas de la comisión interinstitucional para el seguimiento y evaluación del proyecto marco y de los proyectos específicos que cubren las necesidades detectadas.
- Realización de reuniones de la comisión interinstitucional para la recogida y análisis de los datos de cada institución.
- Constitución y desarrollo de grupos de trabajo para el proyecto marco, los proyectos específicos y los protocolos.
- Coordinación de cada referente institucional con los diferentes profesionales del territorio para informar de la evolución del proyecto marco y de los proyectos específicos.

Siendo un programa abierto y flexible, el programa marco interinstitucional ha diseñado un plan de actuación diferenciando entre aquellas acciones cuyo desarrollo se sitúa en el nivel individual, en el nivel grupal y en el nivel comunitario.

**Nivel individual**

Mejorar el circuito de derivación y seguimiento de casos entre instituciones
Mejorar el espacio de coordinación de casos
Conseguir la complementariedad en las intervenciones
Evitar duplicidades en las intervenciones
Utilizar los protocolos para el seguimiento de la atención individualizada

**Nivel grupal**

Dar respuestas grupales a colectivos poblacionales específicos
--

**Nivel comunitario**

Promover jornadas de sensibilización comunitaria dirigidas a la población en general sobre las necesidades de la gente mayor
Fomentar espacios de trabajo entre la comisión interinstitucional y las entidades y/o grupos sociales de gente mayor del barrio
Participar en el diseño, ejecución y evaluación de las jornadas de sensibilización comunitaria
Realización de campañas de información y sensibilización en las escuelas, «casals d'avis» y a la población en general para promover la participación de la comunidad educativa en los diferentes programas y proyectos de la comisión
Realización de reuniones y contactos con las diversas entidades y grupos informales dedicados a la gente mayor del barrio
Realización de reuniones periódicas con el equipo de dinamización comunitaria de El Carmel
Supervisión externa

Esta diferenciación entre las acciones individuales, grupales y colectivas se dilucida acertada puesto que supone una adecuación de las acciones al entorno en el cual se implementan y a los agentes a los que se dirige. Además, y si observamos con mayor detalle las acciones planificadas en el ámbito comunitario, se constata una clara voluntad de trasladar la coordinación interinstitucional más allá de las entidades impulsoras, favoreciéndose así el trabajo en red y la consideración de la diversidad de intereses latente en toda realidad social.

**11.3. CÓMO SE HACE****11.3.1. Fases y acciones emprendidas**

El proyecto marco interinstitucional ha emprendido diferentes acciones, siendo su contenido y naturaleza muy diversificadas y encaminadas a la con-

secución de los objetivos fijados inicialmente para cada uno de los niveles de intervención —individual, grupal y comunitario—. Entre estas acciones, aquella que destaca de una forma significativa por constituirse en el inicio del propio programa es la realización del ya comentado (ver apartado 2.1) estudio-diagnóstico de la situación de la población mayor de 64 años del barrio. Pues, esta acción aporta al proyecto una base sólida y fundamentada para la planificación posterior de cada una de acciones puesto que se dispone de una fotografía detallada de las necesidades y realidad del colectivo destinatario.

#### JORNADA DE SENSIBILIZACIÓN: EL ALZHEIMER Y OTRAS DEMENCIAS «LA MEMORIA DEL OLVIDO»

Teniendo en cuenta los resultados del estudio-diagnóstico relacionados con el Alzheimer y otras demencias degenerativas, la comisión organizó una jornada de sensibilización. Dicha jornada conllevaba la realización de diferentes acciones simultáneas. Por un lado, y fomentando la participación y trabajo en red de los diferentes servicios del barrio, se organizó una actividad para los centros educativos. Así, se contó con la participación de los escolares de 12 a 17 años en la actividad titulada «ruta del cerebro». Una ruta pedagógica de carácter lúdico que pretendía sensibilizar, familiarizar y concienciar a la juventud del barrio en la problemática del Alzheimer a partir de un recorrido por el barrio.

Una segunda actividad relacionada con la jornada de sensibilización fue la creación de diferentes mesas informativas mediante las cuales técnicos/as y profesionales trataban la enfermedad haciendo hincapié en el conjunto de programas existentes para paliar sus consecuencias. Con un contenido quizá más técnico se dieron a conocer los avances tecnológicos realizados en la investigación de la tercera edad.

En tercer lugar, se constituyó una mesa redonda que bajo el título «La memoria del olvido, un reto para todos» dio la posibilidad a las personas asistentes a escuchar las opiniones de expertos del ámbito sanitario, de servicios sociales, derecho y psicología en relación con las enfermedades degenerativas.

#### GRUPO DE APOYO A FAMILIAS CON ENFERMOS DE ALZHEIMER Y OTRAS DEMENCIAS DEGENERATIVAS

El grupo de apoyo a familias con enfermos de Alzheimer y otras demencias degenerativas es un proyecto de intervención comunitaria impulsado con el propósito de mejorar el bienestar de las personas enfermas afectadas y de sus familias. En él participan las tres instituciones impulsoras y la Asociación Alzheimer Catalunya<sup>63</sup> constituyéndose en la primera experiencia de trabajo con-

---

<sup>63</sup> La Asociación Catalunya Alzheimer es una organización sin ánimo de lucro que desde 1993 despliega programas de apoyo emocional a las personas afectadas por esta enfermedad y a

junto con diversas entidades del barrio la cual cosa facilita el acercamiento a las potenciales personas usuarias del mismo. A través de este programa se ofrece un apoyo educativo, emocional y social a los cuidadores de personas enfermas de Alzheimer. Por otra parte, y rentabilizando la presencia de una asociación con experiencia acumulada en esta problemática, se realiza una formación continua a los profesionales sanitarios y sociales del territorio sobre la enfermedad del Alzheimer. Finalmente, el proyecto también incide en la sensibilización de la comunidad sobre este problema de salud y en la difusión e información del programa dentro de su ámbito territorial de actuación.

Nuevamente las acciones desarrolladas por este programa han sido planificadas en función del destinatario de la misma, tal y como puede observarse a continuación:

#### COMPLEMENTARIEDAD DE SERVICIOS POR PARTE DE LAS TRES INSTITUCIONES PRECURSORAS DEL PROYECTO MARCO INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN SOCIAL A LA GENTE MAYOR

##### En relación a los familiares

Informar sobre la enfermedad.
Aprendizaje de estrategias de enfrentamiento a la enfermedad.
Informar sobre los diferentes recursos sociales existentes.
Aceptación de la enfermedad.
Elaboración de la pérdida.
Favorecer la expresión de los sentimientos.
Establecer un espacio de contacto con otras personas que padecen una situación similar.
Mejorar la comunicación familiar.
Prevenir e intervenir en situaciones de aislamiento.

##### En relación a la comunidad

Diseñar trípticos informativos del grupo de apoyo
Realizar actividades de sensibilización sobre la enfermedad

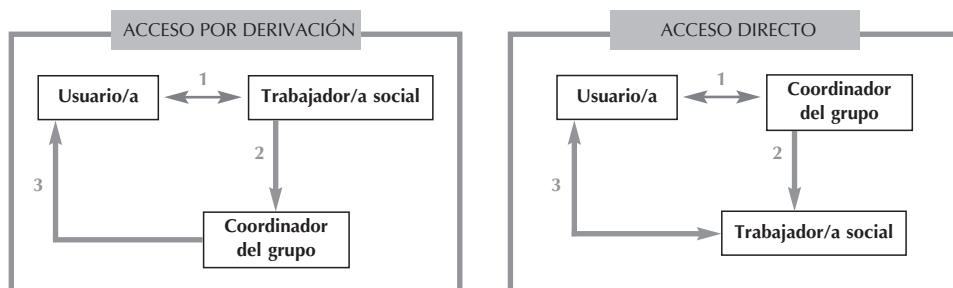
##### En relación al equipo de profesionales

Realizar sesiones de formación anualmente
---

sus familiares y cuidadores. Nació en Barcelona cuando, en 1988, un grupo de profesionales sensibilizados por la enfermedad pretendían dar una respuesta al aumento progresivo de personas afectadas y a las necesidades específicas que ésta ejercía sobre los familiares y cuidadores.

El acceso al grupo de apoyo es posible mediante diferentes vías, siendo además un grupo abierto y dinámico en el que permanentemente puede incorporar nuevas personas cuyas necesidades personales y familiares así lo requieran, previa supervisión de un/a profesional. Una primera vía de acceso es mediante la derivación por parte de los/las trabajadores/as sociales de atención primaria de alguna de las entidades impulsoras. En este caso, el coordinador del grupo —perteneciente a AlzheimerCatalunya— recibirá la ficha de derivación y realizará una entrevista personal para valorar la idoneidad de su incorporación al grupo de apoyo. Una segunda vía de acceso es a través de Alzheimer Catalunya. En este caso el coordinador del grupo deberá vincular al/la familiar o cuidador a un/a trabajador/a social del barrio. En todo caso, los/las trabajadores/as sociales serán los/las responsables de tramitar y realizar el seguimiento de las solicitudes que se generen en cada uno de los servicios impulsores del proyecto.

#### VÍAS DE ACCESO AL GRUPO DE APOYO EMOCIONAL PARA FAMILIARES Y CUIDADORES DE ENFERMOS DE ALZHEIMER



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la memoria del grupo de apoyo.

Una vez se ha completado el acceso, el/la familiar o cuidador entra a formar parte de un grupo de apoyo, formado como máximo por 18 personas, que se reúne quincenalmente durante una hora y media con un terapeuta especializado de la Asociación Alzheimer Catalunya. El espacio físico donde se reúnen es el CAP Carmel (ICS) a donde se desplazan las personas atendidas por los tres servicios precursores del programa.

#### JORNADA DE SENSIBILIZACIÓN VOLUNTARIADO «VECINO, ME ACOMPAÑAS»

Con el propósito de que la ciudadanía del barrio tomase conciencia de los problemas que tiene la tercera edad y se diesen respuestas solidarias a los mismos, la comisión interinstitucional organizó una jornada de sensibilización e

información. El acto combinó actividades formativas e informativas e implicó a una gran diversidad de agentes del entorno más inmediato. Por un lado, se constituyeron mesas informativas y de difusión en las que estuvieron presentes profesionales y técnicos/as de las instituciones organizadoras y colaboradoras. En segundo lugar se realizaron actividades con los/las estudiantes de primaria con el propósito de sensibilizarles sobre las necesidades de la gente mayor y pedir su participación, mediante un concurso de dibujo, en el diseño del cartel publicitario de las jornadas. De la misma manera, se contó con la participación de los/las estudiantes de secundaria y bachillerato para la realización de un debate sobre las necesidades de la tercera edad que conllevó también una reflexión sobre lo que ellos/ellas podían hacer con este colectivo. En tercer lugar, se organizó una mesa redonda que, con el título «Encuentros con la vida», se trataba de un espacio para la reflexión. Para ello contó con la presencia de un experto en el tema, un voluntario para hablar de sus experiencias, una persona que había sido voluntaria y que ahora era usuaria y un trabajador social que expusieron el proyecto de voluntariado que a continuación se desarrolla.

#### PROYECTO DE VOLUNTARIADO

Siendo una de las líneas de actuación priorizadas en 2002, el proyecto de voluntariado «vecino me acompaña» pretende dar respuesta y apoyo a un elevado grupo de gente mayor del barrio que vive sola en situación de aislamiento social y con relaciones sociales y/o sociales fragmentadas o bastante debilitadas. Por ello se pretende facilitar una red de voluntariado del barrio que potencie los valores de solidaridad entre las personas del mismo entorno e implicar a la población del barrio en un proyecto conjunto. Al mismo tiempo, la presencia del voluntario pretende, mediante el acompañamiento en los paseos, compañía en el domicilio y actividades de ocio, procurar una mejora en la calidad de vida de la persona mayor. No por ello substituyendo la figura del profesional por la del voluntariado sino como dos esferas complementarias con un objetivo común.

De forma específica, el programa de voluntariado se plantea estratégicamente los objetivos siguientes:

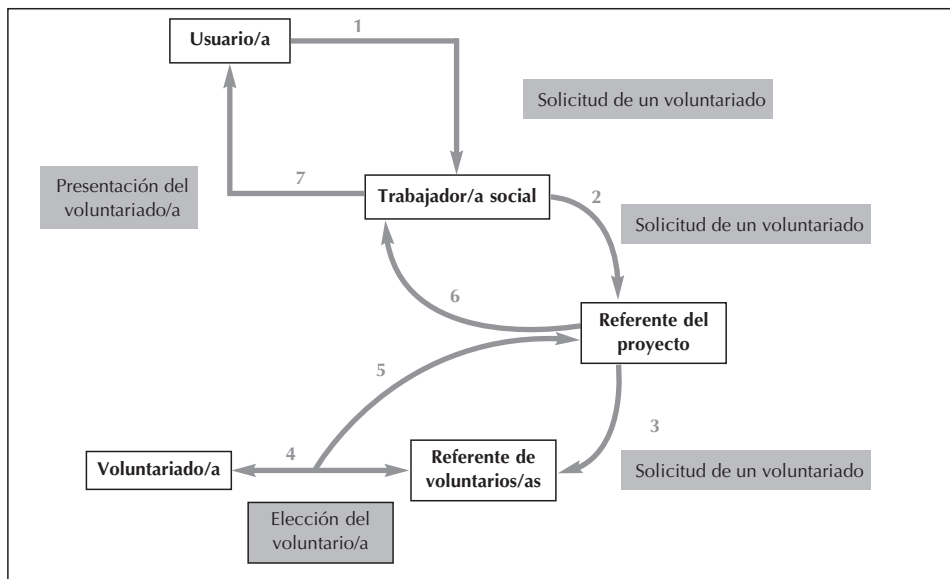
- Acompañar a la persona mayor con problemas de soledad.
- Prevenir situaciones de aislamiento.
- Promover canales de integración de las personas mayores que viven en el barrio.
- Dar apoyo en las situaciones cotidianas que pueden provocar inseguridad en la persona mayor.

- Reforzar hábitos saludables.
- Sensibilizar a la población del barrio sobre la realidad de la gente mayor del barrio.
- Promover la acción social en el voluntario en relación al colectivo de la tercera edad.

El acceso a este programa ha sido planificado de forma que desde los diferentes servicios sociales del barrio pueda satisfacerse la necesidad de un/a voluntario/a. Así, por ejemplo, más allá del espacio físico del centro de atención primaria y del centro de servicios sociales, este programa se ha constituido en la escuela de adultos del barrio. Desde ahí la usuaria entrevistada nos comentó su ingreso en este proyecto, subrayando en todo momento su valoración positiva al respecto.

Nuevamente mostrándose la idoneidad de la coordinación interinstitucional que supone esta práctica, en el circuito de acceso al programa de voluntariado participan activamente las tres instituciones impulsoras. Además, y como piedra granangular del mismo, el programa de voluntariado implica a los agentes situados en el entorno más inmediato, las personas habitantes en el barrio. El circuito de acceso se inicia con la demanda, por parte de la persona mayor, de una persona voluntaria que le ayude a sufragar su situación. Una segunda vía de inicio del proceso son los trabajadores sociales quienes, tras detectar una situación de soledad y aislamiento que podría ser sufragada mediante este programa, informa a la persona en cuestión de la existencia de dicho programa. A partir de este momento es el/la trabajador/a social quien se pone en contacto con la persona referente del programa. Cabe decir que dadas las características del programa y la experiencia de Cáritas en el trabajo voluntario, la persona referente del proyecto es la técnica de esta organización. El/la trabajador/a social juntamente con la referente del proyecto estudian el perfil más adecuado a las necesidades que pretenden cubrirse e informan a la persona referente de los voluntarios con el fin de que éste localice en la bolsa de voluntarios la persona más adecuada para tal situación. Una vez seleccionada la persona voluntaria, el referente de los voluntarios la presenta a la referente del proyecto quien, previa conformidad del perfil de la persona voluntaria con la situación del/la usuario/a, la presenta al/la trabajador/a social del caso. El circuito finaliza con la presentación por parte de ésta última de la persona voluntaria al/la usuario/a.

## CIRCUITO DE ACCESO AL PROGRAMA DE VOLUNTARIADO



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la memoria del programa.

## PROYECTO DE MEJORA DE LA ATENCIÓN INDIVIDUALIZADA (PROTOCOLOS)

En 2003 la comisión interinstitucional estableció como una de sus líneas prioritarias de actuación la elaboración del proyecto de mejora de la atención individualizada que debería pasar por la creación de una serie de protocolos de derivación y seguimiento de casos en aras a potenciar los espacios de coordinación de los diversos profesionales implicados en el programa marco.

La razón de ser de este proyecto radica en la detección, por parte de los profesionales de los diferentes servicios, de coordinarse. Pues, frecuentemente trabajan con las mismas personas o bien la atención dispensada desde uno de los servicios requiere del apoyo o traspaso del caso a otros servicios con diferentes funciones. Esto es, agilizar el traspaso de información entre servicios, evitar duplicidades en las actuaciones de los diferentes servicios y, con todo ello, mejorar la calidad de atención a los/las usuarios/as.

Los protocolos se han materializado en dos documentos, un informe de derivación y un informe de coordinación<sup>64</sup>. En ambos casos, la propia comisión ha elaborado un documento guía mediante el cual se orienta a los profesiona-

<sup>64</sup> Ver anexo.

les para cumplimentar ambos documentos. Este aspecto, aunque puede parecer meramente metodológico, tiene una gran repercusión dado que el buen uso de los protocolos por parte de los/las profesionales garantiza un buen funcionamiento en el circuito de derivación y coordinación.

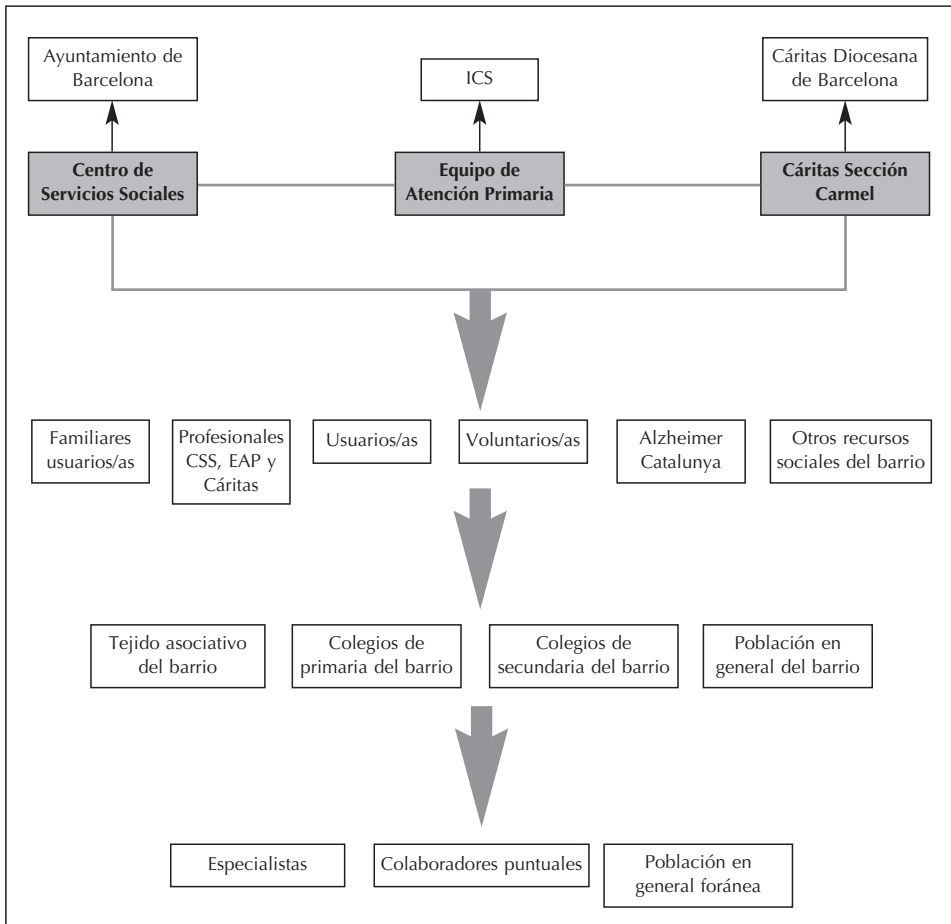
### **11.3.2. Estructura organizativa y recursos económicos**

La estructura organizativa que sustenta este proyecto no está definida de forma específica sino que el proyecto marco se sirve de las estructuras ya existentes —en las tres organizaciones impulsoras— habiéndose creado únicamente una comisión interdepartamental para llevar a buen fin la coordinación. Esta situación tiene ventajas dado que supone una racionalización de las estructuras organizativas evitando solapamientos y gasto de recursos en lo que al ámbito organizativo se refiere. Sin embargo, no siempre resulta fácil llevar a cabo dicha coordinación, siendo los propios/as profesionales impulsores los mayormente afectados por esta cuestión. Un segundo inconveniente derivado de la ausencia de una estructura organizativa propia se refiere a la dotación presupuestaria del programa. En este sentido, se destaca una falta de partida presupuestaria explícita para el mismo, motivo por el cual los/las profesionales impulsores han recurrido a subvenciones para poder cubrir los gastos de las actividades llevadas a cabo. Concretamente, y para la organización de las jornadas de sensibilización, el proyecto marco interinstitucional obtuvo, en 2002, una subvención del Ayuntamiento de Barcelona por valor de 901,5€ y de 707€ para el grupo de apoyo.

A partir de la creación de esta comisión se concretan encuentros quincenales de trabajo, con los objetivos de establecer una metodología de intervención común donde prima la complementariedad de las respuestas de trabajo entre servicios y entidades público-privadas en aras a repercutir en la calidad de las intervenciones y la rentabilidad de los recursos desplegados. Otro de los objetivos que prima la comisión es el de definir líneas prioritarias de intervención según las necesidades detectadas que presenta la gente mayor en el barrio. En este sentido, se aúnan esfuerzos para implicar progresivamente a un mayor número de entidades y servicios del Carmelo, y para encontrar alternativas conjunta a la resolución de los problemas existentes.

Tal y como puede observarse en el mapa de actores, el programa marco interinstitucional involucra actualmente a un conjunto de agentes muy numeroso y diverso. Pues, más allá de la coordinación in strictu sensu de dos organizaciones públicas y una organización sin ánimo de lucro, el núcleo de relaciones directas y continuas o bien con menos periodicidad pero no por ello inestables, está compuesto por agentes sociales de otros ámbitos de actuación

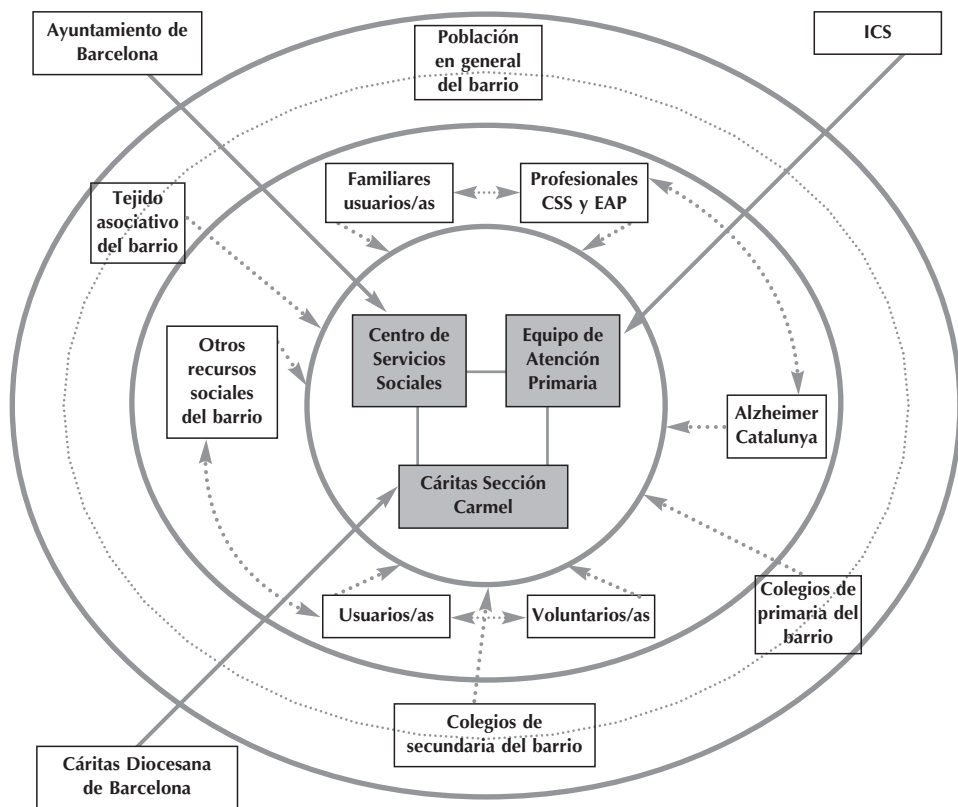
(educativo, asociativo y de otros servicios como “casals” de gente mayor) así como de los propios usuarios/as, el voluntariado, los familiares de los/las usuarios/as, la población del barrio en general y la Asociación Alzheimer Catalunya. Finalmente aparece un tercer nivel de relación, que refleja aquellos contactos puntuales como por ejemplo con especialistas y otros agentes colaboradores que han participado en las jornadas de sensibilización realizadas o bien población en general externa al barrio que o ha participado en alguna actividad o se ha interesado por el proyecto.



FUENTE: elaboración propia.

Sin embargo, y como valor añadido del impacto producido por este proyecto —que posteriormente detallaremos con mayor profundidad—, cabe señalar que más allá de establecerse contactos con una multiplicidad de actores,

esta práctica se ha servido del trabajo en red e interacción ya existente en su entorno más inmediato. Así queda ratificado en el siguiente mapa relacional de actores.



FUENTE: elaboración propia.

Por todo ello, cabe destacar que si bien el uso de los recursos ya existentes así como la potenciación del trabajo en red ya existente en el territorio son uno de los aspectos más positivos y destacables del proyecto marco interinstitucional, la falta de una dotación presupuestaria específica que de apoyo al mismo se encuentra en el otro extremo. Pues, el conjunto de profesionales dedican su tiempo a este proyecto sin una descarga horaria en su jornada laboral y sin un apoyo financiero explícito para las actividades que se programan poniendo en peligro la prolongación y sostenibilidad del programa en el tiempo. Sin embargo, se prevé cambiar esta situación en un futuro próximo y conseguir así un apoyo institucional de las diferentes administraciones bajo las cuales se integran los/las profesionales protagonistas de esta experiencia. Es, de hecho, este aspecto uno de los objetivos fijados para el período actual.

## 11.4. RESULTADOS

### 11.4.1. Evaluación de la práctica

Teniendo en cuenta el conjunto de actividades desarrolladas por el programa marco interinstitucional, el sistema de evaluación y seguimiento de cada una de ellas ha conllevado una combinación de diferentes tareas evaluadoras. Así, por un lado se realiza una evaluación continua a través del tratamiento individualizado de cada caso. Por el otro lado, la comisión interinstitucional se reúne bianualmente para realizar una evaluación global del conjunto de actividades. En dicha reunión se tiene en consideración la evaluación específica realizada en cada proyecto por parte de la persona responsable del mismo.

Concretamente, y en relación al **programa de voluntariado**, la evaluación se realiza en tres niveles. En primer lugar, de forma global y relativa al proyecto realizada por la comisión interinstitucional. Para realizar esta evaluación se toman como indicadores de referencia:

- Número de voluntarios que tiene el proyecto.
- Número de voluntarios a partir de la incorporación del proyecto «Vecino de compañías».
- Número de demandas solicitadas al proyecto.
- Número de actos de difusión y divulgación del proyecto en el barrio.
- Número de coordinaciones con otros profesionales interesados en el proyecto.
- Registro de los centros visitados para explicar el proyecto.
- Evaluación de la actividad desde el punto de vista del usuario (hoja de seguimiento y evaluación realizado por los trabajadores sociales de atención primaria).
- Evaluación de la actividad desde el punto de vista del voluntario (hoja de seguimiento y evaluación realizado por el referente del proyecto).
- Número y registros de las disfunciones en el circuito de acceso.

El segundo nivel de evaluación se refiere a los/las usuarios/as. En este nivel es la persona referente del programa quien realiza la evaluación a partir de las evaluaciones realizadas en la hoja de seguimiento cumplimentadas por los/las trabajadores/as sociales de atención primaria y a partir de la evaluación realizada por las propias personas usuarias del servicio. Para realizar esta evaluación el referente del proyecto toma como indicadores de referencia:

- Número de voluntarios que ha tenido el/la usuario/a.
- Tiempo de espera de cobertura del servicio.

- Tiempo de cobertura del servicio.
- Grado de satisfacción de la persona usuaria.
- Porcentaje de consecución de los objetivos fijados.
- Número de casos cerrados.
- Motivos de cierre de cada caso.
- Disfunciones en el circuito de acceso.

Finalmente, el proyecto de voluntariado realiza una evaluación a nivel de voluntariado. Ésta la realiza nuevamente el referente del proyecto pero para la valoración del sistema de formación del voluntariado debe coordinarse con el técnico de Cáritas referente del Área de Voluntariado. Para realizar esta evaluación se cuenta con los indicadores siguientes:

- Número de usuarios de cada voluntario.
- Tiempo de espera necesario para incorporarse a un servicio.
- Tiempo de cobertura del servicio.
- Motivos de la baja.
- Disfunciones en el circuito de acceso al servicio.
- Grado de satisfacción de la persona voluntaria con respecto al servicio prestado.
- Grado de satisfacción de la persona voluntaria con respecto a la formación recibida.
- Grado de satisfacción y pertenencia al grupo.

De la misma manera que el proyecto de voluntariado, el **grupo de apoyo emocional a familiares y cuidadores de enfermos de Alzheimer** cuenta con un sistema de evaluación propio. En este caso, se trata también de una combinación de dos evaluaciones con mediante una diferenciación en el momento en que se realiza permite disponer información detallada de cómo se está desarrollado el proyecto. en primer lugar se realiza una evaluación semanalmente mediante la cual la directora de servicios sociales y el terapeuta coordinador del grupo de apoyo analizan la evolución de altas y bajas en el grupo, la asistencia de sus miembros así como el grado de satisfacción de los mismos. Los indicadores utilizados para la evaluación semestral son los siguientes:

- Número de derivaciones al grupo.
- Número de asistentes.
- Número de bajas.
- Asistencia media a las sesiones.

- Frecuencia media de asistencia por usuario/a.
- Grado de satisfacción de las personas miembros del grupo.

Por el otro lado, la comisión interinstitucional realiza una evaluación anual tomando como base de referencia la evaluación semanal. Por lo tanto, esta tarea supone un proceso de recolección y exploración de los datos obtenidos a lo largo del año en relación al grupo de apoyo. Además, en esta evaluación se valoran las actividades de divulgación del proyecto en el territorio y las actividades de formación de los/las profesionales. Esta evaluación se realiza tomando como referencia un conjunto de indicadores cuantitativos.

- Número y registro de las actividades de sensibilización llevadas a cabo.
- Número de sesiones formativas desarrolladas con los/las profesionales.

Finalmente, también se ha diseñado un sistema de evaluación del programa de mejora de la atención individualizada mediante protocolos. Dado que este programa ha sido iniciado en el presente año, se ha propuesto realizar una primera valoración del mismo a principios de 2004. En dicha evaluación se someterán a consideración datos tanto cuantitativos como cualitativos con el fin de poder obtener una fotografía global de cómo se ha desarrollado el programa en su primer año de existencia. Así, se realizará una valoración cuantitativa a partir del registro de las derivaciones y coordinaciones llevadas a cabo durante el año. Este registro será realizado por la persona del EAP de salud que interviene en el programa. Además, se realizará un listado de las incidencias y dificultades de la implementación del protocolo por parte de los/las profesionales de los tres servicios y de las propuestas de mejorar que se hayan podido formular.

#### **11.4.2. Impacto de la práctica**

Los resultados e impacto de la práctica se extienden a lo largo de los colectivos destinatarios y ámbitos de actuación en los que se han desarrollado. Sin embargo, se constatan resultados positivos a nivel comunitario y global que es necesario subrayar. Pues, el proyecto marco interinstitucional ha supuesto la introducción y consolidación en el barrio de una dinámica de trabajo conjunto. Un trabajo conjunto que mediante una metodología consensuada, se ha ido extendiendo al resto de agentes y servicios instalados en el barrio. Un claro ejemplo, en este sentido, es la relación de la comisión interinstitucional con el plan comunitario del barrio impulsado por Carmel Amunt. Por lo tanto, la comisión interinstitucional se ha implicado en elementos que, estando en relación, van más allá de los servicios ofrecidos pero que

inciden en el bienestar de su colectivo destinatario. Esta actitud ha sido muy bien recibida por los diferentes agentes del barrio. De hecho, el seguimiento de las diferentes jornadas de sensibilización ratifica la aceptación por parte de la gente del barrio en relación con el proyecto marco. La jornada relacionada con el Alzheimer y otras demencias contó con la asistencia de 400 personas mientras que aquella que informaba sobre el programa del voluntariado tuvo una asistencia de 500 personas. En ambos casos, las actividades realizadas obtuvieron una valoración muy positiva por parte de los participantes y organizadores.

Paralelamente, a partir del programa marco interinstitucional se ha hecho posible la constitución de un grupo de apoyo emocional a familiares y cuidadores de personas enfermas de Alzheimer. Desde 2001, cuando se inició el grupo de apoyo, han participado un total de 30 personas. En cuanto al programa de voluntariado impulsado desde finales de 2002, se ha consolidado un grupo motor compuesto por 10 personas. En total, este programa ha dado servicio a 30 personas mayores de 64 años del barrio del Carmel.

### **11.4.3. Previsiones futuras**

Tal y como se ha podido observar a lo largo de los apartados anteriores, el programa marco interinstitucional posee dos puntos débiles que en cierta manera podrían difuminar los enormes potenciales y fortalezas que en éste se concentran. Uno de estos puntos débiles es la ausencia de una dotación específica de recursos, tanto materiales como personales, que permitan desarrollar las actividades de una forma más sólida y adecuada a las necesidades detectadas. Es en este punto donde se encuentra una de las previsiones futuras de la práctica: el apoyo institucional, y por ende económico, por parte de las administraciones públicas a las que pertenecen los/las profesionales que decidieron impulsar el proyecto y que actualmente lo están desarrollando de una forma no considerada a nivel laboral.

## **11.5. ANEXOS**

### **11.5.1. Entrevistas realizadas**

Para la realización del presente documento se llevaron a cabo las siguientes entrevistas:

- Marisa Basco miembro de la comisión de seguimiento, asistente social del Centro de Servicios Sociales del Distrito Horta-Guinardó (barrio de El Carmel) del Ayuntamiento de Barcelona.

- Dolors Saladrigas, miembro de la comisión de seguimiento, trabajadora social del Centro de Servicios Sociales del Distrito Horta-Guinardó (barrio de El Carmel) del Ayuntamiento de Barcelona.
- Yolanda Fierro, miembro de la comisión de seguimiento y directora del Centro de Servicios Sociales del Distrito Horta-Guinardó (barrio de El Carmel) del Ayuntamiento de Barcelona.
- Anna Roig, miembro de la comisión de seguimiento y del Equipo de Atención Primaria del Institut Català de la Salut del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Catalunya.
- Jordi Fornés, miembro de la comisión de seguimiento y Equipo de Atención Primaria del Institut Català de la Salut del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Catalunya.
- Fina Contreras miembro de la comisión de seguimiento y Asistente social de Cáritas, sección de El Carmel.
- Elisabeth Ponce, técnica del Plan Comunitario Carmel Amunt.
- Antonia Olaya, usuaria del programa de voluntariado.

### 11.5.2. Bibliografía consultada

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*.
- Departament de Benestar Social, *Pla Integral de Lluita contra la pobresa i l'exclusió social*, Generalitat de Catalunya. Document de presentació, 1995.
- Departament de Benestar Social, *Memòria del Departament de Benestar Social*, Generalitat de Catalunya. Años: 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.
- Institut de Govern i Politiques Publiques (2003) *Procesos de exclusión y Nuevas Políticas para la Inclusión*. Barcelona
- Memoria de actividades de la práctica: *Projecte Marc interinstitucional d'atenció social a la vellesa, Veí, m'acompanyes? (projecte de voluntariat) i Grup de Suport emocional a cuidadors de malalts d'Alzheimer*, realizado por los miembros de la comisión interinstitucional de trabajo.

### Otras fuentes consultadas

- <http://www.gencat.es/ics/>
- <http://www.bcn.es/catala/ajuntament/>
- <http://www.caritasbcn.org/catnet/quees/index.html>

## **EL PROGRAMA INTEGRAL DIRIGIDO A LA POBLACIÓN RURAL DESFAVORECIDA. CENTRO DE DESARROLLO RURAL (CDR) «O VISO» (OURENSE)**

### **12.1. PUNTO DE PARTIDA**

#### **12.1.1. La situación del medio rural en Galicia**

El ámbito territorial donde se desarrolla esta práctica es fundamentalmente el medio rural, concretamente en pueblos de la Mancomunidad de Concellos de la Limia. Esta Comarca se encuentra al sudeste de la provincia de Ourense, tiene su núcleo central en el Concello de Xinzo de Limia y está integrada por 11 Concellos (ayuntamientos) y 263 núcleos poblacionales. Es una comarca eminentemente rural que basa su economía en el sector primario que acoge al 47% de la población activa.

Como lo definió el alcalde de Sarreaus la problemática del medio rural es «compleja» y tiene diferentes dimensiones que mantienen una estrecha interdependencia. En el trabajo de campo realizado se ha comprobado que esta realidad reproduce una problemática que está abundantemente estudiada tanto a nivel global como a nivel específico de Galicia. De forma simplificada podemos resumir dos grandes categorías, factores endógenos y los exógenos, que incluyen problemas que afectan a todos los ámbitos de la exclusión social (económico, laboral, etc.).

La problemática rural es uno de los temas que más preocupan a nivel europeo como lo demuestra el debate suscitado por el Comité de Regiones acerca de la futura política de cohesión de la UE. Las distintas iniciativas comunitarias de desarrollo rural son conocidas como Leader («Integración de las acciones para el desarrollo de la economía rural»). La última iniciativa Leader + (2000\_2006) busca fomentar las estrategias coordinadas y de gran calidad para el desarrollo rural de las zonas desfavorecidas. Estos programas se encuentran estrechamente vinculados con las Políticas Agrarias Comunitarias (PAC) que tienen gran impacto a nivel Rural.

A nivel del **Estado Español** las políticas de desarrollo rural tienen una vinculación directa con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y en especial con la Dirección General de Desarrollo Rural, responsable en el MAPA de la gestión del desarrollo rural en España. Dado que existen jurisdicciones, como los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Educación y Cultura, Ciencia y Tecnología, Industria y Energía, etc. que tienen vinculación con la problemática del mundo rural, la Red Española De Desarrollo Rural (Redr) es la institución reconocida como interlocutora del sector del Desarrollo Rural y de sus Grupos de Desarrollo asociados ante el MAPA.

La problemática rural es abordada de manera transversal en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España que potencia la inserción territorial de los diferentes agentes implicados.

A **nivel autonómico** las problemáticas de las zonas se encuentran contempladas en las políticas autonómicas, especialmente en el I Plan Galego de Inclusión Social que incluye como destinatarios del mismo a aquellos *colectivos con residencia en zonas rurales socialmente deprimidas* y el Plan de Desarrollo Comarcal que es un *Modelo de Coordinación Territorial* y una estrategia regional de apoyo al desarrollo local.

Dentro de los factores endógenos, y a modo de síntesis se puede afirmar que *«las variables geográficas han ido perdiendo importancia aunque en la actualidad vivir en un municipio pequeño todavía incrementa significativamente la probabilidad de ser pobre.»* (Gradín, C. e Del Río, C. 2001:343).

Dentro de las problemáticas observadas en el medio rural estudiado se destacan:

- Identificación del mundo rural con la actividad agraria. Esta ha sufrido fuertes procesos de reestructuración y cambio en los modelos de producción que ha producido una caída sostenida de la renta agraria desde mediados del siglo xx. Si bien a nivel local existen proyectos para instalar nuevas fuentes de trabajo en la zona (como la ampliación de una fábrica de feldespato y cuarzo y restauración de un pueblo (Couso) entero para turismo rural) estas alternativas no garantizan el asentamiento de población en el pueblo: *«a mucha gente no les viene a cuenta vivir en las zonas rurales ya que aunque trabajen allí prefieren viajar todos los días desde Xinzo donde tienen su residencia»*.
- La escasez y falta de alternativas laborales es uno de los problemas centrales. Actividades laborales poco atractivas (agricultura) determinan que *«los jóvenes no quieran vivir en el campo a pesar de las ayudas que pueden recibir»*.
- Envejecimiento de la población, despoblamiento, éxodo, desarraigo de los mayores que deben marchar y pocas expectativas de futuro (pocos jó-

venes y familias instaladas) han provocado un debilitamiento del acervo cultural de los pueblos y de la autoestima de las comunidades. Respecto de la autoestima un entrevistado manifestaba que él siempre había escuchado la consigna «hijo estudia para salir de aquí»; otros tres entrevistados coincidían en que ellos no sabían hablar ni gallego ni castellano, que lo suyo era una «chapuza».

- Bajos niveles de formación de la población con especial afección a las mujeres mayores («las mujeres no íbamos a la escuela porque esto era para los hombres»).
- Dificultades de las zonas rurales para el acceso a diferentes servicios. La atracción que ejercen las cabeceras comarcales «auspiciados por las políticas autonómicas» termina despoblando las zonas rurales. A su vez «los jóvenes no tienen espacios que les parezcan suyos y que les permitan relacionarse» y a nivel de estudio «tienen pocas alternativas» a nivel local.
- Problemas relacionales de los mayores que se quedan en los pueblos: soledad, carencia de afectos, aislamiento, etc.
- Si bien existen muchos elementos positivos que pueden favorecer la intervención social (como la cercanía, el conocimiento mutuo, las costumbres comunitarias, los lazos de solidaridad, etc.), estos elementos tienen a su vez una contracara que puede dificultar las actuaciones sociales. La presión social («pueblo chico, infierno grande»), la desconfianza hacia lo externo, las dificultades para aceptar el cambio, el caciquismo político<sup>65</sup>, las rivalidades internas, etc. son elementos que se presentan también en el caso de Lodoselo. Un elemento destacable en este caso es que de acuerdo a los entrevistados existen pocas asociaciones en el medio rural. Al respecto dos entrevistadas manifestaban «antes no hubo otra cosa antes que llegaron ellos (CDR)» A su vez las que existían —de tipo comunitario— se han ido perdiendo).

Respecto de los factores exógenos se aprecian tendencias similares a las observadas en el medio rural de los países desarrollados (OECD 1998:60-61) como:

- Los tratados y acuerdos internacionales como los Acuerdos de la Ronda del Gatt de Uruguay que han ido reformando el modelo proteccionista europeo a través de reformas de la Política Agraria Común y de nuevas propuestas de los fondos de cohesión para la UE (como la del el año 2003).
- Los cambios económicos promovidos por la globalización de la economía tienen un gran impacto a nivel local;

---

<sup>65</sup> El problema del caciquismo ha sido mencionado en diferentes las entrevistas y en publicaciones como uno de los problemas más graves que afectaban el desarrollo de esta práctica (A. Rodríguez 2002). En los últimos años esta situación ha mejorado y se han fortalecido las relaciones con los ámbitos locales.

- Fuertes dependencias de las ayudas externas sobre todo del Europa;
- Desconocimiento de la realidad natural y rural por gran parte de la sociedad;
- Las políticas de niveles superiores (autonómicas, estatales, etc) tienen poca flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades locales. Por ejemplo el comedor administrado por el CDR «O Viso» está dado de alta como un «centro de usos múltiples» porque este modelo de comedor y otros servicios que ofrece esta asociación no encajan ni en la reglamentación de los comedores colectivos que están concebidos para transeúntes en las ciudades, ni como «centro social», figura reservada para la administración. Algo similar sucede con la vivienda comunitaria. Para la administración en este tipo de viviendas sólo se requiere la figura de una persona responsable puesto que considera a los usuarios/as personas válidas; la práctica exige una tutela permanente ya que las personas que acuden a este tipo de servicios son dependientes y asistidas.

#### **12.1.1. Descripción de la entidad impulsora**

La Asociación Centro de Desarrollo Rural «O Viso» (CDR «O Viso») es una organización no-gubernamental con reconocimiento legal, plena autonomía en el ejercicio de sus actividades y sin fines de lucro que trabaja con un programa de desarrollo integral en el medio rural desfavorecido de la Comarca de Limia en la provincia de Ourense.

El antecedente previo a su nacimiento fue la Asociación Cultural «O Cruceiro» que inició su trabajo en 1985 desarrollando actividades de tipo cultural y educativo en las zonas rurales. En 1990 se constituye como CDR «O Viso» con domicilio en la localidad de Lodoselo y se integra a COCEDER (Confederación de Centros de Desarrollo Rural). Esta es una entidad de segundo grado que agrupa a 19 CDR ubicados en siete CCAA y 13 provincias.

#### **FINES**

Los fines de la entidad están vinculados al medio rural y a los colectivos desfavorecidos (art. 4 del su Estatuto de Funcionamiento) y sintéticamente comprenden:

- a) Ser lugar de encuentro y coordinación de diferentes iniciativas;
- b) Realizar estudios y análisis;
- c) Impulsar la educación, cultura, información...;
- d) Promover iniciativas novedosas que favorezcan el desarrollo integral;
- e) Promover actividades para mejorar la formación e información;

- f) Promover la participación de todos los sectores de la población;
- g) Desarrollar actividades y servicios específicos hacia los jóvenes;
- h) Prestar apoyo y atención a todos los colectivos en situación de exclusión social;
- i) Encaminar todas las actuaciones en función del principio de igualdad de género;
- j) Promocionar y fomentar el voluntariado.

#### ESTRUCTURA ORGANIZATIVA<sup>66</sup>

Miembros plenos: Son los asociados que cuentan con un conjunto de derechos (participar con voz y voto en las asambleas generales, etc.) y obligaciones (pago de cuotas, etc.). En total cuenta con 190 asociados.

Los Órganos rectores son:

**Asamblea General:** Puede ser de carácter ordinaria (con obligación de reunirse una vez al año como mínimo) y extraordinaria (reunida para tratar algún tema específico). Es el máximo órgano de gobierno y decide todos aquellos temas fundamentales para el funcionamiento de la organización (aprobar el Plan de gestión anual, el presupuesto, etc.).

**Junta directiva:** Es el órgano de gobierno que dirige, administra y representa a la Asociación. Compuesta como mínimo por cinco personas sus cargos se renuevan cada cinco años por votación en la Asamblea General. Elige al **Coordinador o Gerente** que es una persona contratada con funciones ejecutivas de dirección, coordinación, control y planificación.

El Personal de la organización es:

**Contratado:** En este momento cuenta con ocho personas contratadas (dos encargadas de cocina; tres en la casa tutelada, un@ encargada de CIX, un educador del Centro, 1 coordinadora, estos dos últimos en régimen laboral). La cantidad del personal varía según temporadas y programas (por ejemplo el/la educador@ en el Pobo Escola que se contrata temporariamente). Algunos los sueldos están cofinanciados con otras entidades: por ejemplo con el ayuntamiento de Xinzo hay un convenio para la persona encargada de la OIX por el cual este se hace cargo del sueldo durante seis meses. Para el año próximo se prevé que el ayuntamiento de Sarreaus financie a una persona de la casa con fondos del programa Labora. La filosofía de contratación es de garantizar la objetividad en el proceso de selección de personal en el que además de los conocimientos específicos se valora la predisposición, actitudes y compromiso

---

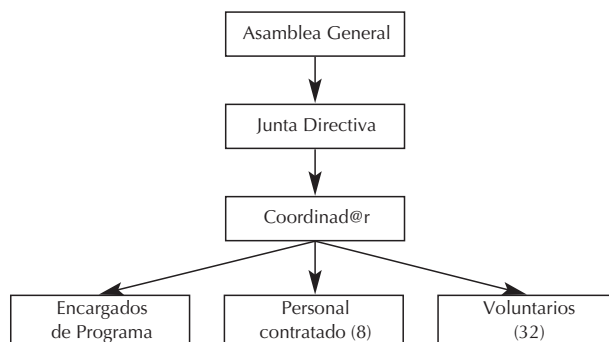
<sup>66</sup> Extraído de los Títulos II y III de los estatutos de la organización.

para el trabajo social (por ejemplo si tiene antecedentes en el trabajo voluntario). Por último debe agregarse el caso de algunos colaboradores en los talleres del Pobo Escola que reciben un emolumento por los servicios prestados.

*Voluntarios:* Pueden distinguirse dos tipos de voluntarios: «aquellos con los que uno cuenta siempre» que son colaboradores permanentes y de confianza de la entidad, y los que vienen de forma puntual a colaborar (como por ejemplo los participantes en el campo internacional de trabajo voluntario). La relación con los voluntarios en la zona rural es diferente a una ciudad «porque aquí todos se conocen». A la gente del pueblo que participa en los talleres también se les da un carné de voluntario. Todos los voluntarios cuentan con seguros para prestar servicios. Si bien no se consideran voluntarios/as a los/as que tienen una relación laboral remunerada, también podrían considerarse voluntarios «a l@s trabajador@s que hacen más de las ocho horas obligatorias».

Veamos a continuación la estructura organizativa que hace posible el desarrollo del programa integral dirigido a la población rural desfavorecida.

#### ORGANIGRAMA CDR «O VISO»



FUENTE: Elaboración propia.

#### RECURSOS

Las fuentes de financiamiento son variadas, proceden de diferentes niveles de gobierno y han variado de acuerdo con los años y programas emprendidos. Desde su creación se ha observado un crecimiento constante de los presupuestos de CDR de acuerdo al incremento de los gastos por las nuevas actividades que se han ido incorporando. También se destaca que desde 1990 han ido *aumentando en importancia los recursos provenientes de instituciones locales y autonómicas y los recursos propios de la entidad.*

Debe destacarse que estos recursos se potencian sinérgicamente por las *aportaciones voluntarias y de instituciones que colaboran con CDR.* Así por

ejemplo las instalaciones de Lodoselo han sido cedidas por el obispado y en su restauración y mantenimiento, además de los subsidios recibidos, han colaborado vecinos e instituciones locales (por ejemplo toda la planimetría la ha realizado un arquitecto de forma gratuita; las primeras camas del albergue fueron donadas; el horno comunal se reparó con la colaboración del Ayuntamiento de Sarreaus; etc.)

El presupuesto 2002-2003, es de 109.331,15 Euros. La principal fuente de financiamiento siguen siendo las subvenciones del Ministerio de Asuntos Sociales, fondos 0,52% IRPF, que ocupan un 70% de los ingresos de la entidad. Respecto de los gastos el bloque de personal tiene un 62% del gasto; actividades, mantenimiento y transporte ocupan el 25%; obras y equipamiento un 12%; y administración un 1%.

#### EL PROBLEMA ABORDADO POR CDR «O VISO»

El programa integral dirigido a la población rural desfavorecida de la Comarca de la Limia (Orense) es una práctica gestionada por CDR «O Viso» que incluye diversos programas y actividades en la lucha por la inclusión social. Con más de 15 años de experiencia, esta práctica se ha consolidado en el medio rural gallego y es un referente reconocido a nivel estatal y autonómico. La participación de la comunidad rural en la gestión y actividades, ha dado lugar a programas singulares, como O Pobo Escola, de múltiples objetivos. Por otra parte las respuestas concretas a las necesidades más perentorias, han dado lugar a un conjunto de servicios y prestaciones que se ofrecen de forma puntual y de manera continua. La vinculación con otras ONG's (reagrupadas en COCEDER) y con diferentes niveles de gobierno, han permitido que esta experiencia se beneficie de un fructífero trabajo en redes.

## 12.2. QUÉ SE HACE

C.D.R. «O Viso» desarrolla un conjunto de actividades que se encuentran enmarcadas en los objetivos generales compartidos con COCEDER. Estos objetivos generales son: Promover de forma estable y continuada una estrategia de desarrollo integral de la población rural más vulnerable de la comarca de La Limia a través de acciones globales de carácter social educativas, informativas, económicas de formación y empleo, para que la comunidad permanezca en su medio y en mejores condiciones de vida.

A su vez cada programa y actividad que se desarrolla cuenta con objetivos específicos de acuerdo a los colectivos a los que están destina-

dos. Debe aclararse que muchas de las actividades desarrolladas por CDR «O Viso» no se encuentran enmarcadas en un programa específico por lo que para facilitar la comprensión se las ha agrupado en los siguientes bloques:

Nombre del Programa (Año inicio)	Objetivos
<p><b>Pobo Escola: Descubre la Galicia que no se ve. (1993)</b></p> <p><b>Albergue de Pobo Escoba (1993)</b></p>	<p>Mantener y desarrollar a la gente del pueblo. Recuperar identidad cultural y autoestima de los valores locales de la población rural. Fortalecer las relaciones de la comunidad con otras realidades. Fortalecer el conocimiento de la población sobre la realidad rural y sensibilizarla sobre los problemas que esta padece.</p> <p>Permitir la permanencia temporal en el lugar de los participantes en el programa Pobo Escola. Disponer de instalaciones que permitan el alojamiento temporal de otros visitantes. Contar con una fuente alternativa de ingresos.</p>
<p><b>Centro Social de Lodoselo: «Tu otra casa». (Desde 1999)</b></p> <p><b>Comedor social (desde 1998)</b></p> <p><b>Vivienda Comunitaria (desde 2002):</b></p> <p><b>Servicio de Transporte (1998)</b></p> <p><b>Lavandería (1998)</b></p> <p><b>Servicio ayuda a mayores (desde 1985)</b></p>	<p>Ofrecer una «segunda casa» con diferentes servicios a los mayores (y vecinos en general) de la comunidad rural. Ofrecer servicios de alojamiento y comida a visitantes que colaboran y participan en diferentes programas de CDR. Fortalecer la interacción entre la población rural y urbana.</p> <p>Cubrir las necesidades alimentarias básicas con un servicio accesible y económico. Facilitar las relaciones sociales y afectivas de los mayores. Ofrecer un servicio más a los visitantes y promover la integración de estos con los mayores.</p> <p>Posibilitar la permanencia de los mayores de la comunidad en su entorno con servicios permanentes. Dar una solución habitacional más accesible económicamente para personas con bajos recursos.</p> <p>Posibilitar la accesibilidad de los mayores al comedor y a diferentes servicios que requieran.</p> <p>Facilitar las condiciones de vida a personas con diferentes carencias y dificultades.</p> <p>Facilitar las condiciones de vida a personas con diferentes carencias y dificultades.</p>
<p><b>Oficina de información juvenil (CIX) (desde 1995)</b></p>	<p>Informar, asesorar, capacitar y realizar gestiones que ayuden a mejorar la calidad de vida de los jóvenes de la comarca de Limia.</p>
<p><b>Actividades de capacitación formación y divulgación. (desde 1985)</b></p>	<p>Fomentar procesos de aprendizaje adaptados a diferentes niveles de instrucción. Divulgar temas de interés que promuevan el conocimiento y desarrollo integral de las personas. Aprender a aprender para ser capaces de modificar los comportamientos necesarios.</p>
<p><b>Recuperación de la cultura local (desde 1985)</b></p>	<p>Fomentar la recuperación de valores y costumbres locales. Fortalecer la identidad y autoestima de la población rural.</p>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la organización.

### 12.2.1. Destinatarios

Los programas y actividades de CDR «O Viso» están destinadas a toda la población rural más vulnerable de la comarca de La Limia. Los colectivos más vulnerables son aquellos excluidos o con riesgo de exclusión social (mayores, discapacitados, enfermos mentales, mujeres, jóvenes, infancia...). Aunque determinados programas están dirigidos a colectivos específicos, la filosofía es desarrollarlos de manera integral vinculándolos a las diferentes actividades que se desarrollan. El siguiente cuadro delimita los destinatarios a los diferentes los programas implementados:

Nombre del Programa (Período)	Destinatarios
<b>Pobo Escola: Descubre la Galicia que no se ve. (1993)</b>	Población en general y especialmente jóvenes y niños.
<b>Albergue de Pobo Escola (1993)</b>	Población en general y especialmente colegios, movimientos infantiles y juveniles, grupos de formación y tiempo libre, familias, etc.
<b>Centro Social de Lodoselo: «Tu otra casa». (Desde 1999)</b>	Población preferentemente rural y de tercera edad de las localidades de Lodoselo y pueblos cercanos. Visitantes externos que participan en programas educativos o formativos.
<b>Comedor social (desde 1998)</b>	Población preferentemente rural y de tercera edad de las localidades de Lodoselo y pueblos cercanos. Visitantes externos que participan en programas educativos o formativos.
<b>Vivienda Comunitaria (desde 2002):</b>	Personas mayores (de 65 o más años) del propio pueblo o de pueblos colindantes.
<b>Servicio de Transporte (1998)</b>	Personas que asisten diariamente al comedor social. Personas con necesidades de transporte hacia otros lugares.
<b>Lavandería (1998)</b>	Mayores y casos de emergencia social.
<b>Servicio ayuda a mayores (desde 1985)</b>	Personas y familias con necesidades.
<b>Oficina de información juvenil (CIX) (desde 1995)</b>	Jóvenes de Comarca de La Limia especialmente de los dos IES del municipio.
<b>Actividades de capacitación formación y divulgación. (desde 1985)</b>	Diferentes colectivos (jóvenes, mayores, mujeres, etc.) de la comarca de La Limia y grupos visitantes.
<b>Recuperación de la cultura local (desde 1985)</b>	Población en general.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la organización.

### 12.2.2. Actividades realizadas

Tanto las memorias anuales de la entidad como los dossier de prensa dan cuenta de un número elevado de actividades que se realizan para cumplir con los objetivos propuestos. Sin embargo en el estudio de campo se ha podido

detectar un conjunto de actividades que no se registran de forma escrita pero que resultan imprescindibles para el funcionamiento de la entidad. Son todas aquellas situaciones «imprevistas» y de gestión cotidiana que requieren una atención permanente y una gran capacidad de adaptación por parte de quienes tienen a su cargo la implementación de los programas.

También puede establecerse una distinción entre aquellas actividades que se realizan de manera continua de aquellas otras que se realizan de forma puntual o esporádica. Entre las primeras encontramos programas y servicios que se desarrollan en ciclos prolongados (casa tutelada, comedor social. etc.), mientras que entre las segundas encontramos a aquellas actividades de tipo divulgativo o informativo como charlas, conferencias, fiestas, etc.

A modo de síntesis se exponen a continuación una breve descripción de los programas con ejemplos de las actividades que se llevan a cabo:

#### PROGRAMAS Y ACTIVIDADES REALIZADAS

Nombre Programa (Período)	Descripción	Actividades
<b>Pobo Escola: Descubre la Galicia que no se ve.</b> (1993)	Experiencia educativa y concientizadora a nivel comunitario en la que el pueblo de la localidad de Lodoselo se transforma en una escuela que da a conocer sus valores, costumbres y actividades. Los propios vecinos son los «maestros» que enseñan las actividades rurales a los visitantes.	Actividades formativas y de conocimiento del medio con la participación de los vecinos en diferentes talleres: horno; hilado; cuero; cestería, itinerarios de bicicleta; reciclaje de papel; visita a las granjas; aula de la naturaleza; abejas; conocimiento de costumbre locales; relación social con el medio; etc. Las actividades se programan con los propios grupos visitantes.
<b>Albergue de Pobo Escola</b> (1993)	Las instalaciones del albergue se sitúan en la antigua casa rectoral que fue restaurada. Tiene capacidad para un máximo de 40 personas con habitaciones, cocina, comedor y sala de reunión y juegos. Además se ofrece el servicio de comida, limpieza, actividades con educadores/as.	Idem Pobo Escola.
<b>Centro Social de Lodoselo: «Tu otra casa».</b> (Desde 1999)	Programa que integra diferentes servicios que se prestan a través de las infraestructuras y medios con que cuenta CDR O Viso en Lodoselo. Este espacio está pensado para los mayores de la comunidad pero está abierto a todos los sectores de la población que participan en las actividades que se promueven.	Servicio de ayuda; Servicio de comedor; Servicio de lavandería y planchado; Actividades formativas, de ocio y tiempo libre; Pobo Escola ; Vivienda Comunitaria Tutelada.
<b>Comedor social</b> (desde 1998)	El comedor funciona todos los días del año con un servicio de comida que está gestionado por personal contratado por el CDR O Viso (dos cocineras) con la colaboración de voluntarios y/o personal del centro.	Servicio de comedor (almuerzo) diario en el propio centro y a domicilio para quienes lo soliciten.

<b>Vivienda Comunitaria (desde 2002):</b>	Es un hogar de 12 plazas para personas mayores ubicado en Lodoselo, tutelado y administrado por CDR. La tutela la realiza personal especializado (tres personas) que atiende y ayuda a los residentes en todas sus necesidades.	Atención diaria personalizada a los residentes (comida, movilidad, higiene, etc.)
<b>Servicio de Transporte (1998)</b>	Principalmente traslado de personas que viven en pueblos cercanos a Lodoselo y que asisten al comedor social.	Diariamente se realiza un recorrido para trasladar a personas. Este servicio está disponible para otras necesidades de traslado de la gente. Se presta por una furgoneta de 9 plazas conducida por voluntarios y personal contratado. Traslado ocasional de personas que lo necesitan.
<b>Lavandería (1998)</b>	Lavado y planchado de ropa.	Una vez por semana se recoge la ropa a domicilio y se lleva de vuelta una vez lavada y planchada. Las personas que lo desean y viven próximas al centro pueden ayudar en el lavado de su propia ropa.
<b>Servicio ayuda a mayores (desde 1985)</b>	Asistencia, colaboración y compañía individualizada a personas que necesitan apoyo.	Apoyo a familias con personas dependientes a cargo. Tareas de atención personalizada en domicilio. Compañía en el hogar y fuera de él para realizar diferentes gestiones.
<b>Oficina de información juvenil (CIX) (desde 1995)</b>	El programa está a cargo de una persona especializada que atiende los requerimientos de los jóvenes en una oficina ubicada en el Ayuntamiento de Xinzo de Limia que permanece abierta todo el año. También se organizan actividades divulgativas y de formación en otros ámbitos.	Servicio de información y asesoramiento socio_laboral; Gestión de carnés: joven, euro 26, etc. Publicación quincenal de hoja informativa «¿Como diss? O Teu Voceiro do CIX». Creación y mantenimiento página web del CIX. Organización de actividades divulgativas y de formación.
<b>Actividades de capacitación formación y divulgación. (desde 1985)</b>	Desde los diferentes programas se organizan charlas, conferencias y cursos de forma periódica sobre temas de interés para diferentes colectivos. Destacan los programas de alfabetización dictados especialmente para mujeres.	Aulas de educación de personas adultas; Aula de la naturaleza; Exposiciones; Charlas rotativas; Talleres; Etc.
<b>Recuperación de la cultura local (desde 1985)</b>	Comprende un conjunto de actividades y emprendimientos que buscan rescatar los valores y tradiciones de los pueblos rurales.	Recuperación de infraestructuras e instalaciones locales: Horno comunitario, escuela, casa parroquial. Fiestas de: Magosto; Entroido; Día das letras galegas; Etc.

## 12.3. CÓMO DE HACE

### 12.3.1. Fases

En la evolución de esta experiencia pueden distinguirse dos grados etapas. La etapa preliminar o de intervención parcial que va desde el año 1985 hasta 1990, y la etapa de desarrollo o de intervención integral que va desde 1990 a 2003.

1985-1990:

En 1985 un grupo de voluntarios crea la *Asociación Cultural «O Cruceiro»* que impulsa un conjunto de iniciativas, vinculadas a temas culturales y formativos, destinadas a la población rural de la Comarca de Limia. El eje de actuación era el pueblo de Lodoselo y los objetivos de este grupo eran recuperar el espíritu comunitario y la cultura popular para fortalecer la identidad de las comunidades rurales. Con una metodología participativa de investigación y acción, esta experiencia desarrolló un conjunto de actividades como recuperación de fiestas y costumbres locales: magosto (Fiesta típica en la que se consumen castañas asadas), día do San Sidre, carnaval, etc.; programas de alfabetización de mujeres; jornadas de formación popular; restauración de edificios públicos en desuso como la escuela de Lodoselo; etc. La experiencia de estos años los lleva a la conclusión de que era necesario desarrollar programas integrales que dieran cuenta de los múltiples problemas observados en estas comunidades. De este modo en el año 1990 «O Cruceiro» se funde en una nueva entidad con objetivos más ambiciosos: CDR «O Viso».

1990-2003:

*EL CDR «O Viso»* nace como entidad cofundadora de COCEDER y cuenta desde 1990 con las subvenciones otorgadas por el Ministerio de Asuntos Sociales a través de las partidas financiadas por el 0,52% del IRP. Durante los trece años de vida de esta entidad se advierte una consolidación de sus actividades y una ampliación de estas hacia nuevos servicios.

Las primeras actividades que realizaron a principio de los 90's fueron las de dar continuidad a los programas existentes y refaccionar las infraestructuras (horno comunal, lavadero, casa parroquial con destino a albergue y centro social, etc.). En 1991 se inician los programas de *Educación de Adultos* que en principio estaban dirigidos a mujeres; en 1993 se crea el *Programa Pobo Es-*

cola y se inaugura el *Albergue Social*; en 1995 se inaugura la *Oficina de Información Juvenil* (OIX). En 1998 se terminan las obras del Centro Social «*Tu otra casa*» y se inician las actividades el *Comedor Social* y los *Servicios de Transporte y de Lavandería*; en 1999 se pone en funcionamiento la *Vivienda Comunitaria* que contó con el financiamiento de la UE a través del programa Leader II.

### 12.3.2. La filosofía de la gestión

De las entrevistas, publicaciones y trabajo de campo realizado se destacan algunas líneas generales de actuación que guían el accionar de esta entidad. Estas líneas de actuación, que denominamos filosofía de actuación, son la respuesta que a través de la experiencia y reflexión han encontrado sus responsables para enfrentar diferentes tipos de problemas.

- *Lo necesario tiene que ser posible*  
Esta es la consigna principal de la entidad que lejos de una actitud «voluntarista» busca avanzar sobre las necesidades concretas con las alternativas de solución más adecuadas. Esto requiere una dosis combinada de realismo y de compromiso social. En base a esta filosofía las actividades de la entidad se han ido incrementando desde visiones más parciales o enfocadas hacia aspectos culturales ( en las primeras épocas), hasta las intervenciones más integrales que se dan actualmente.
- *Promover la conciencia y el compromiso social*  
La filosofía de CDR está muy vinculada desde sus inicios a una concepción pedagógica y participativa en la que según A. Corbal «La gran maestra es la realidad y tener los ojos abiertos». Este proceso de aprendizaje colectivo no sólo se concreta a través de actividades estrictamente educativas sino que se logra en el trabajo y la reflexión conjunta de todas las actividades realizadas. La experiencia de Pobo Escola es el ejemplo más claro de cómo una comunidad aprende (a valorarse y dignificarse) y enseña (a otros) los trabajos y actividades propios.
- *Consolidar las labores realizadas antes de emprender otras nuevas*  
La efectividad de las tareas se ve en el largo plazo por lo que se hace necesario tener continuidad y garantizar el funcionamiento de los programas existentes. Por este motivo es que a pesar de que existen propuestas e iniciativas para ampliar las actividades de CDR, sus directivos opinan que previamente se deben garantizar la continuidad de los programas existentes.

- *Formalizar las relaciones con las entidades con quienes se trabaja*  
Formalizar las relaciones con otras entidades a través de convenios es una práctica que permite consolidar las redes sociales y darles un marco de mayor compromiso e institucionalidad. CDR ha celebrado convenios con los municipios de Sarreaus, Xinzo de Limia, y Trasmiras; con la Diputación de Ourense y con la universidad de Vigo.
- *Difundir todas las actividades que se realizan*  
Cada actividad destacada de la entidad se da a conocer por diferentes medios de comunicación. CDR cuenta con un dossier de prensa donde se archivan todos los artículos y notas periodísticas de las actividades desarrolladas desde 1985. La difusión cumple diferentes objetivos: dar a conocer las actividades que se realizan, contactar con otros actores, evaluar el impacto que tienen las actuaciones en los medios de comunicación, etc.
- *No competir en servicios con otras instituciones que pueden realizar el trabajo en mejores condiciones*

Algunas de las actividades que originariamente impulsó CDR hoy en día están a cargo de otras instituciones (como por ejemplo los carnavales en Lodoselo\_organizados actualmente por el municipio de Sarreaus, o el Curso de ayuda a domicilio que desde 1995 lo realiza el municipio de Xinzo). Los integrantes del CDR no consideran que su presencia sea insustituible para el desarrollo de las actividades que realizan por lo que ven con buenos ojos el que otros tomen el testigo (apuesta) que llevan ellos. Sin embargo consideran que la experiencia acumulada y la «filosofía de trabajo» no debería perderse.

- *Evitar los compromisos políticos de los miembros y promover el compromiso y profesionalización de sus trabajadores*  
Los dirigentes de CDR han asumido el compromiso de no tener una filiación partidista determinada. Esto no quiere decir que no asuman un compromiso político determinado ni que sean «neutrales» ante los problemas sociales. De hecho uno de los problemas resaltados ha sido la significación política que se les ha asignado en algún momento. Pero la experiencia les ha demostrado que este ha sido un camino adecuado que les ha posibilitado tener más confiabilidad ante los ojos de los vecinos. Respecto de los trabajadores se busca que las personas que tienen una relación laboral sean las más idóneas para su trabajo evitando relaciones endogámicas que se han demostrado perjudiciales. Por esto el proceso de selección de personal se hace de manera pública, con criterios objetivos y cualitativos en donde se valora especialmente el compromiso social previo demostrado por los aspirantes.

- *Buscar fuentes de financiamiento alternativas y fortalecer el autofinanciamiento*  
Si bien los fondos del 0,52% IRPF siguen siendo los más importantes, en los últimos años han crecido de forma significativa los fondos de origen autonómico y de niveles locales y regionales. Pero gran parte de las actividades que se desarrollan en CDR generan recursos propios como son el caso del albergue, el comedor, las actividades de Pobo Escola y la vivienda tutelada.
- *Combinar intervención desde dentro y desde afuera*  
Uno de los problemas clásicos de las pequeñas comunidades rurales es que suelen mostrarse poco permeables al cambio y cerradas a las intervenciones que vienen desde afuera. La experiencia en CDR ha mostrado que es necesario combinar una intervención desde dentro con otra desde fuera y lograr actuaciones continuas y de largo plazo. La intervención desde dentro implica que sean actores de la comunidad quienes participen activamente en todo el desarrollo de la práctica. Estos actores proveen información de calidad sobre las necesidades y alternativas de solución, actúan como modelos para incentivar la participación de otros miembros de la comunidad, etc. La intervención desde fuera implica que los actores vinculados en diferentes fases del proyecto no sean de la propia comunidad. Esto posibilita: ganar en objetividad y neutralidad superando posibles diferencias internas; ofrecer novedades y aire fresco a un medio que necesita romper inercias y rutinas; etc.

### 12.3.3. Pautas de funcionamiento

El funcionamiento de CDR «O Viso» se rige por un Estatuto de Funcionamiento y por las normas generales y específicas que rigen las actividades que realiza.

Respecto de las actividades que realiza, en aquellas que se tienen continuidad existen pautas de funcionamiento estandarizadas. En algunos casos estas pautas no están formalizadas por escrito pero «*cada uno sabe lo que tiene que hacer*» (como por ejemplo en el horno comunitario). En otros casos se han establecido reglamentos de funcionamiento (centro social y Vivienda Comunitaria) y para situaciones imprevistas, se estableció un código de actuación (sobre todo porque la situación de riesgo de los mayores obliga «a estar siempre preparados»).

Tanto el reglamento del Centro Social como el de la Vivienda Comunitaria establecen las normas de funcionamiento, los destinatarios, los responsables,

los tipos y horarios de los servicios, los mecanismos de admisión, el régimen económico, y los derechos y deberes de l@s usuari@s.

El funcionamiento de la Vivienda Comunitaria es quizás el que está más pautado no sólo por las exigencias de la administración, sino también porque es necesario establecer reglas de funcionamiento interno claras para los propios usuari@s. En este sentido se estudiaron otros modelos de funcionamiento y se los adaptó a los requerimientos específicos. El procedimiento de aceptación de los usuari@s habitualmente es el siguiente: se presenta una familia que requiere este servicio para un mayor. Se les explica el funcionamiento de la casa y se los lleva a conocer la misma. En principio se trata de dar solución a todos los casos aunque en casos de enfermedades se intenta buscar otra solución. Cuando ingresan se quedan en un período de prueba (la primera semana) que no se les cobra nada. Una vez que han aceptado se deben cumplir ciertos procedimientos como la firma de un contrato que obliga a las partes, un informe social si hay problemas económicos, un informe médico sobre el estado de salud, etc. Los usuari@s contribuyen, de acuerdo a sus ingresos, con el pago de un arancel mensual estipulado.

Respecto de las actividades de los Voluntarios estos deben cumplir con las reglas de funcionamiento de las diferentes actividades que se realizan. Los compromisos que se asumen son en algunos casos por actividades esporádicas y en otros por actividades permanentes. Por ejemplo en el traslado diario de los usuarios al comedor participan 3 voluntarios que se turnan un día a la la semana para conducir el transporte y luego colaboran en las tareas del comedor. También existen los voluntarios que colaboran como *Antenas de Información* que cada semana recogen la información en la Oficina de Juventud y la difunden en los institutos.

#### **12.3.4. La fundamentación de los programas**

Como se observa en la evolución de las actividades de la entidad, estas se han ido creando en diferentes momentos de acuerdo con las necesidades observadas en la realidad. Para esta observación se privilegia una perspectiva cualitativa basada en la relación continua con la comunidad. En algunos casos se han realizado estudios sistemáticos para contar con un diagnóstico claro del problema a abordar. Es el caso de los *servicios para los mayores* (comedor, lavandería, vivienda, salud, etc.) para el que se hizo un «Estudio Sobre La Demanda Potencial De Servicios» en el año 1998. Este estudio consistió en un trabajo de campo en el que a través de un cuestionario se consultó a 150 personas de diferentes municipios de la Co-

marca La Limia sobre aspectos socio\_económicos y expectativas de la población sobre nuevos servicios.

### 12.3.5. Relaciones con otros actores

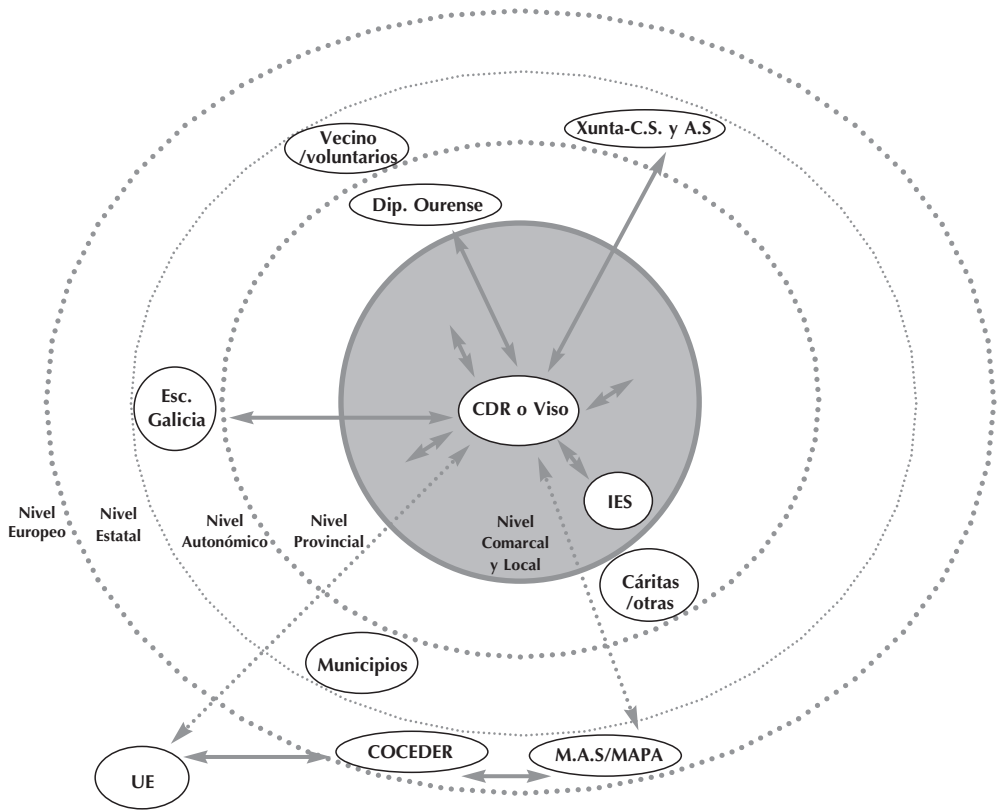
CDR «O Viso» se encuentra vinculado con actores que participan en diferentes niveles de gobierno. Las actividades de CDR se concentran en la localidad de Lodoselo y pueblos cercanos, aunque se extienden a toda la Comarca de La Limia. Esto quiere decir que las relaciones son más intensas con los actores vinculados a este nivel (vecinos, usuarios, voluntarios). Sin embargo la intensidad de las relaciones no necesariamente está determinada por la cercanía ya que como se ha mencionado las fuentes principales de financiamiento de los programas provienen del nivel estatal y europeo.

Sobre los mecanismos de participación de los actores estos se dan en las etapas de diseño, implementación y evaluación de la práctica. Como ya se ha mencionado a la información, que es el nivel básico de la participación, se le da especial relevancia. También se observa una práctica continua de procesos deliberativos remarcados en la entrevista con el técnico de cultura del ayuntamiento: *«La idea que tengo yo es que es gente que sabe trabajar en equipo»*. Respecto de las decisiones lo habitual es que de forma semanal la coordinadora del programa organice reuniones con usuarios y personal de los diferentes programas y les consulte sobre la marcha de los mismos.

La participación en la implementación de los programas quizás sea uno de los niveles en donde más se destaca la colaboración de vecinos y voluntarios en general. Por ejemplo en las tareas de refacción de los inmuebles los vecinos han tenido una intervención activa. Lo mismo sucede con los programas como el de Pobo Escola que es posible justamente por la intervención de monitores locales.

Respecto de la participación de los usuarios en los programas, la evaluación que se hace es muy positiva. En algunos casos ha sorprendido el nivel de implicación de los vecinos en actividades como gimnasia para adultos cuyo número de inscriptos superó las expectativas.

MAPA DE ACTORES CDR «O VISO»



- Actores con los que se relaciona CAR o Viso
- ↔ Intensidad de la relación
- ⋯ Niveles de gobierno
- Ámbito de actuación CDR o Viso

CUADRO 1  
MAPA DE ACTORES

Nombre	Descripción Relación con CDR o Viso	Tipo de entidad y objetivos
<b>Unión Europea</b>	Ha financiado proyectos de CDR como la refacción de la vivienda comunitaria (fondos Leader).	Entidad Supranacional que agrupa a diferentes estados y regiones de Europa.
<b>MAS/MAPA (Ministerio Asuntos Sociales/Agricultura, Pesca y Alimentación)</b>	El MAS es el principal organismo financiador de las actividades de CDR (fondos 0,52% IRPF) con quien mantiene una relación continua desde 1990 a través de COCEDER. El MAPA ha financiado diferentes proyectos sobre todo de formación y capacitación.	Organismos Públicos Estatales, con sede en Madrid.
<b>Xunta/Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales</b>	La Xunta de Galicia mantiene relación con CDR a través de diferentes Consejerías, principalmente la C.S. y A.S. Desde hace cinco años se han intensificado las relaciones.	Organismos Públicos Estatales de ámbito autonómico.
<b>COCEDER (Conferencia de Centros de Desarrollo Rural)</b>	El CDR o Viso es socio cofundador de esta entidad desde 1990. Representa a CDR en diferentes niveles como por ejemplo en proyectos IRPF. CDR tiene personalidades jurídica propia e independencia de actuación.	Organización No Gubernamental de Acción Social de ámbito estatal que actúa desde 1966 y está formada por 20 CDR ubicados en 8 CCAA y 14 provincias. Está integrada en la Plataforma de Acción Social de ámbito Estatal e integra el consejo de esta. Promueve acciones conjuntas para la promoción social, educativa y económica del medio rural. Dirección: Fuente El sol, 2. Entreplanta. 47009 Valladolid. Web: <a href="http://www.cdrtcampes.es/coceder">www.cdrtcampes.es/coceder</a> .
<b>Escuelas y Universidad de Galicia</b>	Los alumnos de diferentes escuelas de Galicia participan en programas formativos (Pobo Escola) en instalaciones de Lodoselo. A su vez existen un convenio de colaboración con la Universidad de Vigo.	Organismos públicos de enseñanza universitaria, terciaria, secundaria y primaria de Galicia.
<b>Diputación Ourense</b>	Convenio de colaboración.	Organismo Público Estatal de ámbito provincial.
<b>Municipios</b>	Convenios con Municipios de Sarreaus, Xinzo y Transmiras. Colaboración en diferentes actividades.	Organismo Público Estatal de ámbito municipal.
<b>Vecinos y voluntarios</b>	Relación intensa con vecinos de la comunidad de Lodoselo que participan, colaboran y son usuarios en diferentes prestaciones y actividades de CDR. El voluntariado proviene de diferentes lugares. Se distingue entre aquellos que mantiene una relación constante de los eventuales.	Los vecinos colaboran a título personal. El voluntario puede ser a título personal o grupal (colonias de verano).
<b>IES (Institutos Enseñanza Secundaria) Xinzo de Limia</b>	Relación intensa con las dos IES «Lagoa a Antela» y «Cidade de Antioquia» a través del Centro de Información Xuvenil da Limia.	Organismos de enseñanza público estatal con sede en el municipio de Xinzo de Limia.

CUADRO 1  
MAPA DE ACTORES (Continuación)

Nombre	Descripción Relación con CDR o Viso	Tipo de entidad y objetivos
Cáritas/ otras ONG's	Convenio de colaboración con Cáritas Diocesana de Ourense para la adquisición de un vehículo destinado a CDR. El Obispado de Ourense ha cedido temporalmente instalaciones para el funcionamiento en Lodosedo. Con otras entidades diversas actividades (divulgativas, de formación, etc.)	ONG's y asociaciones de ámbito local y regional ubicadas principalmente en la Comarca de Limia: Cáritas, Cruz Roja, etc.

## 12.4. RESULTADOS

### 12.4.1. Evaluación de la práctica

El estilo de gestión es de tipo incremental ya que a partir de la experiencia se busca la mejora de las prácticas implementadas. Así por ejemplo en el área de *juventud* se han probado diferentes alternativas para acercar la información a los jóvenes para intentar captar nuevos usuarios: antenas de información, mesas informativas, etc. La continuidad de la actividades realizadas permite hacer un seguimiento a través de las memorias de la entidad de las adaptaciones y cambios que han dio teniendo los diferentes programas implementados.

Estos mecanismos de evaluación interna se complementan con la evaluación externa de otros organismos. Habitualmente se realizan dos auditorías anuales una de el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otra de hacienda a través de COCEDER. A su vez COCEDER realiza auditorías internas desde 2002. Sin embargo para los responsables de la entidad sería muy interesante y necesario contar con evaluaciones de otras entidades externas sobre la marcha de los programas y la gestión de CDR.

En las entrevistas realizadas a usuarios y actores externos a la entidad, se valora en términos muy positivos el funcionamiento de sus actividades. Los usuarios destacan el nivel afectivo de las relaciones, y la buena calidad de los servicios («decidí venir al comedor porque la comida era muy buena», la vivienda comunitaria «es lo mejor que me podía pasar»). Para los vecinos «es importante disponer de un servicio de este tipo en la zona aunque por el momento no lo usen». El alcalde de Sarreaus destaca las diversas funciones que cumplen los servicios (como el comedor) ya que son un lugar de encuentro que fortalecen el nivel relacional de los vecinos; para la voluntaria la actuación de CDR es muy buena para la comarca porque realmente funciona; para el técnico del ayuntamiento la gente de CDR es preparada y trabajan evaluando las acciones realizadas.

### 12.4.2. Impacto de la práctica

CDR «O Viso» se ha transformado en un referente regional de trabajo social a nivel comunitario. La visita constante de delegaciones e invitados a la localidad de Lodoselo ha tenido un gran impacto entre los habitantes del lugar que se han sentido reconocidos y valorados en su entorno. A su vez las actividades implementadas se han institucionalizado y en su caso han sido asumidas por instituciones públicas como ya se ha mencionado. En la entrevista con las autoridades locales se manifestó la coincidencia con que las residencias para mayores se situaran en los ámbitos locales para lo que se evaluaba la posibilidad de abrir otras tres residencias en municipios rurales.

En el sistema educativo la experiencia también ha tenido un importante impacto ya que muchas escuelas incorporan en sus programas de colonias educativas el programa Pobo Escola. Sólo el año pasado han participado más de 1.000 jóvenes en esta experiencia.

El reconocimiento al desarrollo de el medio rural ha sido reconocido en el premio «Promoción da Terra 1997» otorgado por la Hermandad Moncho Valcárcel de Galicia. También la experiencia ha sido valorada positivamente por estudios universitarios que incorporan en sus programas la realización de pasantías en la OIX. Por último la trascendencia en otros ámbitos territoriales se ha logrado por una difusión constante de las actividades por diferentes medios de comunicación (diarios, radios, locales y regionales) el programa «Desde Galicia para el mundo» de la televisión gallega emitió un programa especial sobre esta experiencia.

### 12.4.3. Previsiones futuras

Las expectativas futuras de las actividades de CDR «O Viso» son de dar continuidad y consolidar con fuentes de financiamiento estables y diversas los programas implementados. Entre los proyectos más destacados que se prevén se encuentra la futura *universidad rural* que es un proyecto impulsado desde COCEDER con diferentes centros que se presentará en el marco de las iniciativas Leader. También se presentará un proyecto integral orientado hacia la mujer.

## 12.5. ANEXOS

### 12.5.1. Entrevistas realizadas

- Panaderas horno comunitario: Rosa MELLADO y Rosa GARCIA
- Integrantes Casa Tutelada: Pura CARBALLO y Ricarda FORNEIRO.

- Usuaria comedor: María Villamarín.
- Alcalde de Sarreaus: Gumersindo Lamas
- Técnico Cultura ay. Xinzo: Alfonso Carlos Lois
- Voluntaria (extécnica Oficina de Información Juvenil): María Blanco
- Integrantes CDR «O Viso»: Carmen Bohórquez (coordinadora C.D.R.) y Antonio Rodríguez (voluntario\_miembro Junta Directiva C.D.R.)

### 12.5.2. Bibliografía consultada

- BOUZADA FERNANDEZ X. (2001) «Familia e comunidade a familia como actor nos procesos de desenvolvemento local e comunitario». Vigo Galaxia. Vigo.
- Coceder (2002) «Memoria de Actividades». Valladolid.
- Coceder (2002) «Zonificación del Centros de Desarrollo Rural. Por el Desarrollo del Medio Rural». Video (VHS).
- CDR «O Viso» (2000) «Identidade e actividade». Cuadernos 1. Lodoselo.
- «Convenio de Colaboración entre o Excmo. Concello de Sarreaus e o Centro de Desenvolvemento Rural «O Viso». 16 de febreiro 2003.
- «Convenio de Cooperación Educativa entre a Universidade de Vigo e o Centro de Desenvolvemento Rural «O Viso». 8 de febreiro de 2000.
- «Convenio de Colaboración entre o Excma. Diputación Provincial de Ourense e o Centro de Desenvolvemento Rural «O Viso». 16 de febreiro de 2002.
- «Convenio de Colaboración entre o Excmo. Concello de Xinzo e o Centro de Desenvolvemento Rural «O Viso» para la continuidade do C.I.X. Enereo de 2003.
- «Conversa con Toño Rodríguez e Carmen Bohórquez» (1999) Revista *quincenal de creyentes galegos*: IRIMIA. Año XIX n.º 559.
- «Estudio sobre a demanda potencial dos servicios para maiores do Centro de Desenvolvemento Rural «O Viso». (documento interno). Lodoselo. Agosto 1998.
- «Memoria de las actividades realizadas. Período de ejecución: 1/11/2.000\_31/10/2001».
- «Memoria final justificativa de la realización del programa subvencionado (IRPF)». Período de ejecución: 01/11/2001\_31/10\_2002.

- Modelo de «Contrato de admisión» a la Vivienda Comunitaria «A túa outra casa» en Lodoselo».
- «Reglamento da Vivienda Comunitaria «A túa outra casa» en Lodoselo». Julio 2001.
- «Regulamento de Réxime interno do Centro Social de Lodoselo». Agosto 2000.
- GRADIN, C. e DEL RIO, C. (2001:343), *Desigualdad, Pobreza y Polarización en la Distribución de la Renta en Galicia*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia- Pedro BARRIÉ DE LA MAZA, A Coruña, Monografía n.º 11.
- IGOP (2003) «Procesos de exclusión y nuevas políticas para la inclusión». Documento de trabajo (pendiente de publicación)
- MTAS (2001) «Plan Nacional de Acción para la Inclusión social del Reino de España 2001-2003» Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- OECD (1998). *Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries*. Nueva York: OECD.
- RODRIGUEZ A. 1997 «A conquista do dereito á diferenza» en Cid Fernández X. Et altres (1997) *Por una escola do Pobo. IX Jornadas de Educación para la paz*. Universidad de Vigo. Ourense.
- «Una experiencia de intervención social en el medio rural gallego: C.D.R. «O Viso». Pero, ¿se puede considerar esto un centro de educación ambiental?». *Seminario itinerante: recursos e equipamentos de educación ambiental*. (documento interno) Limia. Ourense.
- Xunta Galicia (2001) «I Plan galego de inclusión Social (2001\_2006)». Dirección General de Sevicios Comunitarios e Inclusión Social. Xunta de Galicia.
- [www.inicia.es/de/cdr.oviso](http://www.inicia.es/de/cdr.oviso)
- [www.cdrtcamos.es/coceder](http://www.cdrtcamos.es/coceder)

## PROGRAMA «GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD» TRANSPORTS METROPOLITATANS DE BARCELONA

### 13.1. PUNTO DE PARTIDA

#### 13.1.1. La exclusión social en Cataluña

Cataluña es una de las comunidades con mayor renta per cápita y menor desigualdad del Estado Español. Se encuentra entre las cinco con menor índice de pobreza y presenta unos índices de dependencia por debajo de la media. También es bajo, siempre comparándola con el resto de comunidades, su nivel de desempleo y, en términos generales, también son menores los resultados del índice de población en condiciones de exclusión.

Insistimos en el hecho de que estos resultados se consideran positivos siempre en relación al resto del Estado, lo cual no significa, obviamente, que tenga carencias y retos que afrontar. Entre ellos se encuentra entre los más importantes, la integración de la población inmigrante que alcanza un 13% respecto al total del Estado, sin olvidar el desconocimiento existente de la cantidad de personas extranjeras residentes sin papeles. Cataluña destaca por ser una de las Comunidades con más población inmigrada estigmatizada socialmente. Si bien también es elevado el número de ellos en alta laboral, no es menos cierto que sus condiciones laborales generalmente son precarias, caracterizadas por bajos salarios, temporalidad y el rechazo social de los trabajos que desempeñan.

Es por ello que entre las necesidades de Cataluña en el terreno de la Inclusión Social encontraríamos la incorporación laboral en general, como una de las puertas principales que permiten la integración, y la atención hacia el colectivo inmigrante (u otros colectivos estigmatizados socialmente, como el gitano), siempre creciente en número y con dificultades no sólo en el ámbito laboral, si no también por el trato discriminatorio que a menudo reciben, im-

pidiéndose así su plena normalización como ciudadanos de pleno derecho. En este contexto se enmarca la práctica aquí analizada.

### **13.1.2. Descripción de la entidad impulsora**

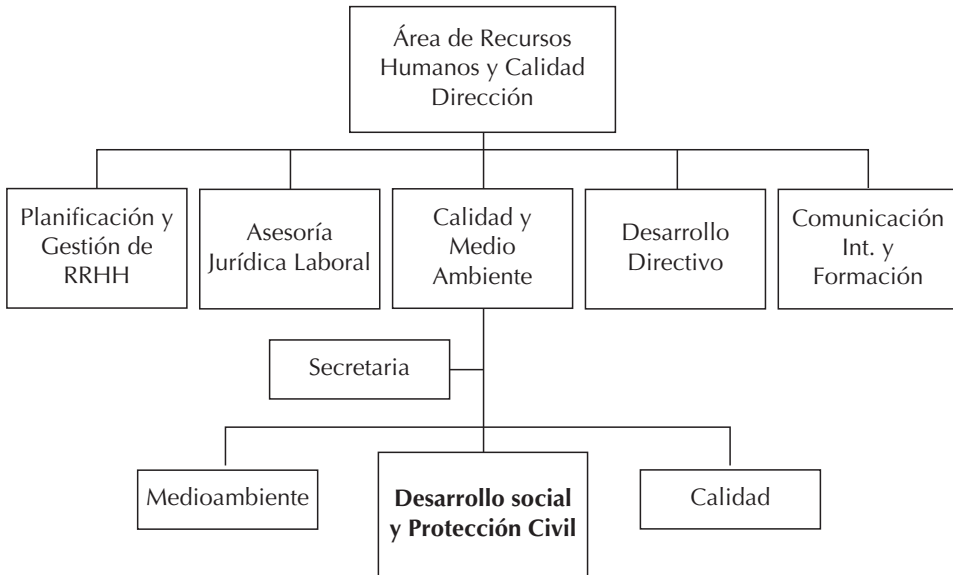
Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) es la unidad gestora de las empresas Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A. y Transportes de Barcelona, S.A. Dichas entidades prestan servicios de transporte colectivo de viajeros a la ciudad de Barcelona así como a diversos municipios de su área de influencia a través de dos redes de transporte (superficie y subterránea) que se complementan entre sí y, simultáneamente, con el resto de empresas del sector que comparten esta zona de actuación. En concreto dispone de una red de metro, una de autobuses y otra de transportes de ocio.

La Entidad Metropolitana del Transporte (EMT), formada por 18 municipios del área metropolitana, es la propietaria de las acciones de ambas empresas, y constituye el máximo órgano rector que determina las directrices empresariales que marcan la línea de actuación de TMB.

La filosofía corporativa de TMB se define como orientada hacia el cliente. Las claves para la consecución de esta gran orientación general se lleva a cabo, según ella misma explicita, mediante dos instrumentos: la calidad del servicio y la identificación de las necesidades del cliente. Ésta segunda idea implica el conocimiento de las preferencias del usuario habitual y potencial para garantizar su plena satisfacción. Así, el compromiso con los valores éticos, la potenciación del trabajo en equipo y la descentralización de la organización son características diferenciales de su gestión, según afirman.

En este sentido uno de los departamentos en que la capacidad de flexibilidad, transversalidad y dinamismo debe estar más presente es en el de Desarrollo Social y Protección Civil. Representa, además, la concreción de aquél compromiso con los valores éticos citado anteriormente. La filosofía empresarial, afirman, ha experimentado una transformación sensible en los últimos años a partir de la introducción de tres nuevos parámetros que inciden directamente en su actividad: la optimización de la calidad, el respeto por el medio ambiente y la responsabilidad social. Es el tercero de los tres parámetros citados el que más directamente encaja con la creación del Departamento de Desarrollo Social y Protección Civil, impulsor del programa que aquí analizaremos.

Dentro del organigrama de la empresa, el departamento de Desarrollo Social y Protección Civil forma, junto con el de Medio Ambiente y el de Calidad, el Departamento de Calidad i Medioambiente, que depende a su vez del Área de Recursos Humanos y Calidad, directamente vinculado a la Consejería Delegada de la Presidencia.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la organización.

### 13.1.3. Problema abordado por TMB

El impulso de la práctica «Gestión de la Diversidad» responde a la voluntad originaria de atender a los cambios sociales que Barcelona y su entorno metropolitano están experimentando. Por eso, y en coherencia con la voluntad de ofrecer un servicio de máxima calidad, trabaja con el objetivo de adaptar los servicios a una realidad social cada vez más plural y diversa.

Con este objetivo TMB ha suscrito un convenio marco de colaboración con la Regiduría de Derechos Civiles del Ayuntamiento de Barcelona en el cual se determina el compromiso de las partes de trabajar:

- Reafirmando la voluntad no discriminatoria de TMB y de las empresas que le prestan servicios.
- Acciones de formación en materia de interculturalidad y gestión del conflicto, tanto para TMB como por las empresas que le presten servicios.
- Mediación ante conflictos.
- Garantizando la igualdad de los procesos de inserción socio-laboral en los que TMB participe.
- Detectando y previniendo situaciones potenciales de conflicto.
- Con carácter preventivo, potenciando actos de sensibilización en materia de derechos y deberes de los ciudadanos.

Estos compromisos suponen un punto de partida orientador para la realización de los cuales TMB ha venido estableciendo relaciones formales (convenios) e informales con varios colectivos y entidades de la ciudad para vincularlos al proyecto de la compañía.

Por otro lado la iniciativa que lleva a cabo TMB no se encuentra bajo el paraguas del Plan Integral de Lucha contra la pobreza y la exclusión social de Cataluña. En otras palabras: las acciones que lleva a cabo esta empresa no surgen derivadas de la acción Gubernamental en este ámbito ni se conoce conexión ni coordinación alguna de la práctica aquí analizada con el citado Plan. El programa de TMB se puede identificar fácilmente con diversos de los objetivos del Plan e incluso entre los principios y criterios de actuación que recoge se encuentra la voluntad de impulsar partenariados (Plan Integral de lucha contra la pobreza, pag. 83). Pero en estos planteamientos raramente se tiene en cuenta la implicación y el compromiso que las empresas, tanto públicas como privadas, pudieran tener. Normalmente se concentra la atención en ONG's y entidades de iniciativa social en general. La presencia del mundo empresarial aparece como consecuencia de la aprobación de leyes (obligando a incluir en plantilla un determinado porcentaje de población discapacitada o preceptora del PIRMI, como de hecho existe en Cataluña). No se espera, como es el caso, que de mutu propio algunas empresas puedan estar dispuestas a impulsar programas de lucha contra la exclusión des de su ámbito de trabajo que vayan más allá de la incorporación laboral. Si bien en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAIS), en su objetivo 4 (Movilización de todos los agentes) subobjetivo 4.5 (Implicación de las empresas) sí se promueve el «establecer convenios con empresas y sus asociaciones para desarrollar políticas de inclusión social y desarrollar convenios de colaboración con diversas entidades para sensibilizar el tejido empresarial sobre la rentabilidad e impacto de políticas de inclusión social en las empresas». Claramente es en esta línea en la que se encuentran las acciones de TMB si bien como producto de la propia voluntad que de la influencia que en ello hallan podido ejercer ambos planes.

## **13.2. QUÉ SE HACE**

### **13.2.1. Objetivos, descripción de la práctica y destinatarios**

El Programa Gestión de la Diversidad se podría definir como una suma acumulativa de proyectos. Todos ellos con el objeto de atender a diferentes necesidades de los usuarios, actuales y potenciales, de TMB, así como contribuir a una causa social coherente con unos valores éticos que pretenden definir a la empresa («reafirmando la voluntad no discriminatoria de las empresas que

conforman TMB», tal como se encuentra citado en los convenios firmados con diversas entidades).

No podemos hablar de esta práctica, por tanto, como algo homogéneo ni monolítico. Cada uno de los proyectos va destinado a un colectivo en especial y comporta diferentes acciones. De ahí también el nombre de la práctica: Gestión de la Diversidad, lo cual requería adecuar el servicio para atender a las necesidades de cada uno y, especialmente, de aquellas personas en situación de exclusión social. Si bien podemos afirmar que todas ellas comparten unas pautas comunes, básicamente: ser objeto potencial de discriminación (tanto en su uso del servicio como en su inserción laboral en la empresa), y encontrarse en peligro de exclusión social. Así pues los objetivos generales que se plantea TMB al impulsar el Programa aquí analizado son los siguientes:

- Favorecer la inclusión social de personas con problemas de integración socio-laboral.
- Evitar situaciones de discriminación.
- Potenciar la cohesión social.

Estos objetivos, como ya hemos comentado, se llevan a cabo mediante diversas acciones todas ellas derivadas de la colaboración, formal o informal, con otras entidades o instituciones. Por lo tanto no se trata de una práctica perfectamente definida a priori, si no más bien el resultado de la suma de acciones diversas que responden a un mismo fin. Más aún cuando éstas son el resultado de convenios o de la colaboración informal establecida con entidades públicas y privadas, por lo que la concreción de las acciones no sólo depende de la empresa. Existen convenios formalizados con la Oficina para la No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona, con la Asociación Socio-cultural IBN BATUTA, y con SOS Racismo, además de con otras entidades para el desarrollo de acciones de menor magnitud (Fundació Banc dels Aliments, Casal d'Infants del Raval, Fundació Pere Mitjans, Institut Guttman). Más allá de estos se da una colaboración informal pero continuada con muchas otras (Fundació La Caixa, ONCE, Federació ECOM,...). De hecho con algunas de éstas asociaciones se está trabajando en la firma de un convenio. Entre las acciones que se llevan a cabo encontramos aquellas relacionadas con la inserción socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social, entre ellos inmigrantes. También se incide en la formación de los mismos trabajadores de TMB en el trato no discriminatorio, a lo que se añade la mediación de conflictos ante casos de quejas en este sentido. Y otras medidas que implican la interlocución con colectivos específicos (como por ejemplo el gitano) y las campañas de sensibilización y difusión de actividades de entidades que trabajan por la no discriminación.

Tan solo a partir de la lectura de este listado resumido de actividades podemos constatar que la tipología de la población diana es bastante variada. Como ya anunciábamos, si bien comparten algunas características comunes, sus deficiencias o las barreras que afrontan pueden ser bastantes diferentes. Así, este conjunto de acciones atiende a inmigrantes, discapacitados y personas en proceso o situación de exclusión en general, si bien su impacto trasciende el de dichos colectivos. Este es el caso de la formación de personal interno en interculturalidad, por ejemplo, o la mediación de conflictos (donde el abanico de personas potencialmente atendidas o beneficiadas se amplía a la totalidad de usuarios).

### **13.3. CÓMO SE HACE**

#### **13.3.1. Fases y acciones emprendidas**

El Departamento de Desarrollo Social y Protección Civil de TMB se creó en el 2001 y es a partir de éste que surgen las iniciativas aquí recogidas. Como ya hemos ido viendo se partía de unos valores y objetivos genéricos que, progresivamente, se han ido concretando en proyectos en colaboración con otras entidades. Un grupo de estos proyectos se han agrupado bajo el nombre «Gestión de la Diversidad», aunque quedan fuera de esta otras acciones e iniciativas.

A continuación recogemos las actividades que se presentaron al Banco de Buenas Prácticas como las que conforman el programa «Gestión de la Diversidad».

- Formación y Capacitación de personas externas a la empresa en riesgo de exclusión social para su inserción laboral en TMB. Mediante la colaboración con Barcelona Activa en septiembre de 2001 se realizó un curso de capacitación de un grupo de personas en esta situación para cubrir determinados puestos de trabajo vacantes, concretamente de conductores de autobús. De los 40 que iniciaron el programa, 8 forman parte de la empresa actualmente.

Una segunda iniciativa está prevista que se realice entre septiembre de 2003 y mayo de 2004 y se tratará de capacitar a personas con diferentes perfiles de exclusión social (mujeres, mayores de 45 años en el paro, discapacitados, drogodependientes...) en el marco del programa EQUAL. En éste participan el Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona Activa y TMB.

- Formación y Capacitación interna. Junto con la Oficina de No Discriminación (OND) del Ayuntamiento de Barcelona se han realizado cursos

de formación de los trabajadores de TMB. Con la primera existe un convenio, como ya habíamos citado, en el que dicha Oficina se ofrece para la formación, sensibilización, mediación y otros servicios que puedan requerirse en el ámbito de los derechos de las personas. Lejos de quedarse en la mera formación, la OND elabora un breve informe en el que consta un diagnóstico de los conocimientos y percepciones de los trabajadores que han asistido así como una lluvia de propuestas para revertir los rasgos más negativos.

Inicialmente se empezó con aquellos puestos de trabajo más cercanos al público (como los interventores). Pero la misma experiencia hizo que se decidieran a hacerla extensiva al personal de seguridad que, aun siendo de una empresa externa, también requería ser formado en el trato no discriminatorio. Y progresivamente la formación en este ámbito se ha ido extendiendo al resto de puestos de trabajo de la empresa. De hecho se realizó una jornada específica para directivos y cargos intermedios. Finalmente en la actualidad cualquier nuevo trabajador se le forma en estos temas antes de ocupar su puesto de trabajo.

- **Inserción laboral de inmigrantes:** En el 2002 se firmó un convenio con la Asociación socio-cultural IBN BATUTA para la inserción laboral de miembros de esta entidad en la empresa de limpieza que TMB subcontrata para estas tareas. Se trata, pues, de un acuerdo a tres bandas. Por un lado TMB quería contribuir en la incorporación social de este colectivo, objetivo en el que coincidía con la asociación. Por su parte la empresa de limpieza Mantylim S.A. necesitaba cubrir ciertos puestos de trabajo que las tres partes coincidían en que podía hacerse mediante las asociadas de IBN BATUTA.
- **Mediación de conflictos:** Más allá de la formación de trabajadores, la diversidad étnica, el establecimiento de unos valores éticos definidores de la acción de la empresa... se inició una experiencia de mediación de conflictos para atender a situaciones conflictivas concretas que pudieran surgir (por ejemplo comentarios despectivos, enfrentamientos, agresiones...). Cuando estos casos suceden se propone a las dos partes implicadas (usuarios y trabajadores) y se les propone intentar llegar a un acuerdo mediante la comprensión mutua. Dicha mediación se realiza en la Oficina de No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona, pero también el convenio con SOS Racismo incluye un punto específico en este sentido.
- **Interlocución con colectivos específicos:** Esta iniciativa surge a partir de la detección de usuarios pertenecientes a colectivos con unas necesidades específicas como, por ejemplo, la gitana o ciertos colectivos

de inmigrantes. Concretamente se decidió impulsar esta iniciativa debido a los problemas de vandalismo y actos incívicos registrados en estaciones de metro de ciertos barrios. Todo ello aparecía, según la perspectiva de TMB, como consecuencia de una percepción extendida entre los vecinos de que aquel servicio de transporte público les era ajeno. Para corregir esta y otras situaciones se decidió incorporar a la plantilla de las estaciones del barrio una persona de la comunidad, es decir, un trabajador gitano en el puesto de auxiliar de estación. Sus funciones comprendían la atención al público, facilitación de la extracción de billetes, explicación del funcionamiento de las líneas...

Debido al éxito de esta experiencia se ha hecho extensiva a otros lugares donde se consideraba que la implantación de colectivos específicos con necesidades particulares lo hacía necesario. Es el caso de Cornellà del Llobregat con el colectivo de peruanos allí instalados.

Dentro de este mismo ámbito de actuación e interlocución con colectivos específicos, y con la ayuda de IBN BATUTA, se decidió ampliar el número de lenguas en las que se informa por megafonía en las estaciones de metro. Se incorporaban el urdú, el chino y el árabe. Y no solo esto: se realizó un estudio de las zonas donde había una mayor concentración de cada colectivo inmigrante con tal de recoger su idioma en la emisión de mensajes en aquellas estaciones.

En colaboración con la ONCE se ha diseñado e implantado máquinas de extracción de billetes para discapacitados, así como una guía de metro accesible para estos colectivos (en braille, en formato Compact Disk...).

De hecho en este apartado podrían recogerse muy variadas acciones específicas que se han impulsado en colaboración con entidades. No todas ellas se explicitan en el formulario enviado para su inclusión en el banco de buenas prácticas. Simplemente citar que el abanico es más amplio e incluye, entre otras:

- La adaptación de instalaciones para la accesibilidad de discapacitados
- Compromisos para garantizar la igualdad entre géneros.
- Donación o cesión a ONG's de autobuses para que puedan realizar actividades en beneficio de colectivos con problemas físicos o psíquicos (Fundació Pere Mitjans)
- Garantizar la asistencia de chicos en peligro de exclusión a sus talleres de formación (Fundació Banc d'Aliments i Casal dels Infants del Raval)

— Organización de la Gymkhana de las Fiestas de la Mercè adaptada para discapacitados.

- Sensibilización: TMB ha llevado a cabo diferentes medidas de sensibilización de la población en general. En concreto el punto sexto del convenio con SOS Racismo implica la colaboración de TMB en la difusión del mensaje no discriminatorio de esta entidad haciendo eco de las iniciativas, actos lúdicos y/o formativos que realice. Así mismo tanto en el convenio con ésta como con la Oficina de No Discriminación se cita que las dos partes impulsaran, de forma conjunta, campañas de sensibilización sobre los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas.
- Proyecto «Aprender a Aprender Metropolitano»: Actualmente este proyecto en concreto no se ha podido impulsar dado que la entidad que debía financiarlo desestimó hacerlo una vez ya había sido elaborado y aprobado por TMB. Se encuentra, pues, a la espera de obtener una partida presupuestaria que permita su ejecución. Aún así es de un gran interés recogerlo aquí pues sin duda se trata de una de las iniciativas más innovadoras e interesantes de las aquí comentadas. Surge fruto de la colaboración entre TMB, la Fundación Innovación para la Iniciativa Social (FIAS) y la Fundación La Caixa teniendo como objetivo favorecer la inserción sociolaboral de las personas que tienen especial dificultad para acceder y mantener un puesto de trabajo y que son usuarios frecuentes de la red del Metro de Barcelona. Esta iniciativa pretende prestar un acompañamiento a un grupo de entre 10 y 30 personas que tengan dificultades para insertarse en el mundo laboral, para lo cual se las informará y orientará sobre los recursos disponibles. Para ello se contratarán unos profesionales ubicados en la red del Metro cuya función será ayudar a las personas (en situación o riesgo de exclusión, como expresidarios, extoxicómanos, parados de larga duración...) orientándolos para resolver su situación personal mejorando su grado de empleabilidad. Así el uso frecuente de la red de Metro se convierte en el nexo común de cohesión de este grupo de población y el punto de encuentro y de partida para su inclusión social. Por un lado por el conocimiento que TMB puede tener de la población diana a la que se dirige esta acción además de una mayor facilidad para identificar a las personas susceptibles de participar en ella gracias a la colaboración del mismo personal laboral de TMB que diariamente están en contacto con estos usuarios. Por otro lado se dispone de unos espacios para entrevistas y trabajo grupal dentro mismo de la red de Metro.

En primer lugar se captará su atención y, previa entrevista individual, se realizará un diagnóstico de empleabilidad inicial. Dicho diagnóstico

será devuelto a cada persona y se le ofrecerán alternativas de actuación. Se cubrirán sus necesidades básicas y se organizarán grupos dispuestos a mejorar su empleabilidad. Así mismo se intermediará en el acceso a un puesto de trabajo y se hará un seguimiento de su evolución en él.

Para todo ello se prevé la contratación de un técnico en inserción socio-laboral, un mediador cultural, un coordinador del proyecto y personal de soporte administrativo.

Más allá de la atención a estas personas se espera que el mayor conocimiento de sus necesidades y demandas, obtenidas como consecuencia de su participación, revierta en la misma TMB y le permita mejorar su servicio.

Hecho el repaso a las acciones que comprenden el Programa «Gestión de la Diversidad» comprobamos que su diversidad impide que se pueda hacer un trato homogéneo de todas las acciones que recoge. Cada una atiende a un colectivo en especial y se encuentra en una fase diferente de su propio proceso de ejecución. Es el conjunto lo que permite acoger los diferentes ámbitos que implica la lucha contra la exclusión social.

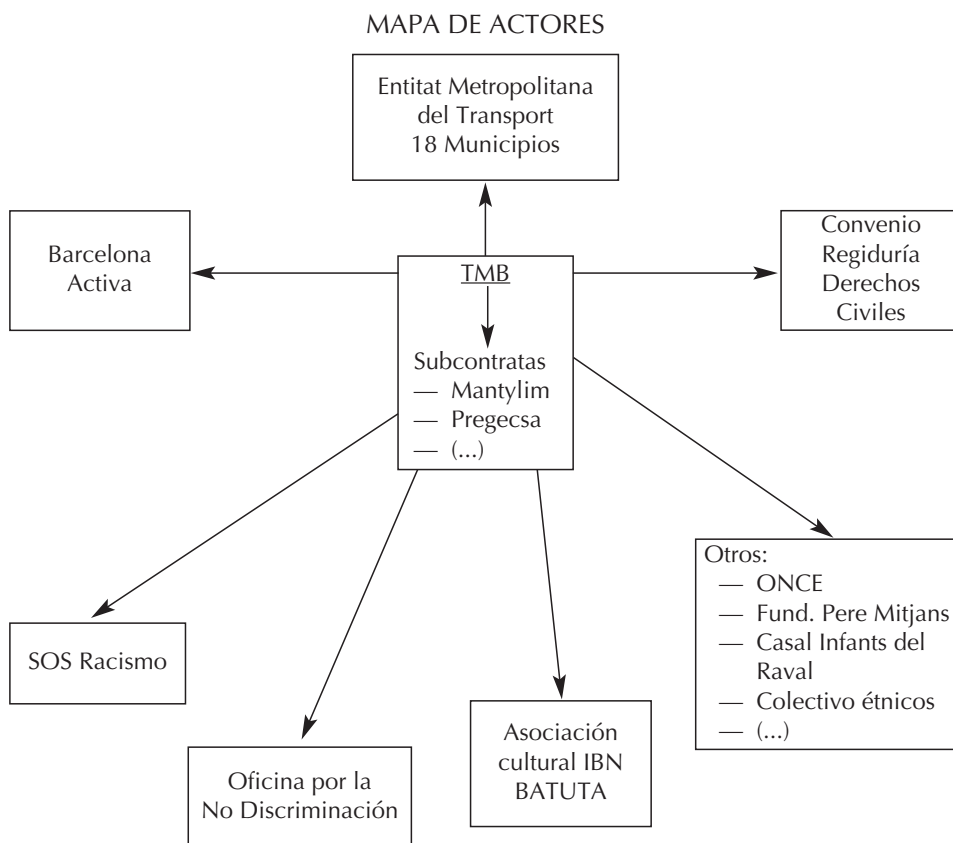
### **13.3.2. Estructura organizativa**

Como ya hemos venido reiterando a lo largo de los apartados anteriores la práctica «Gestión de la Diversidad» se impulsa desde el Departamento de Desarrollo Social y Protección Civil creado en el 2001. Por el contenido de los temas que trata y por los objetivos que pretende alcanzar se trata de un Departamento que inevitablemente debe tener un claro carácter transversal en su actuación. Más aún dada su reciente creación, lo cual implica en primer lugar consolidar su existencia, extender el conocimiento de sus actividades, buscar complicidades y convencer de la importancia de su trabajo al resto de Departamentos y trabajadores.

En el momento de su creación se aprobó una partida presupuestaria de carácter extraordinario pero a partir de ese momento se ha mantenido ya como parte ordinaria del presupuesto de la entidad.

Tampoco podemos dejar de hacer mención a la importancia del trabajo en red que, como hemos visto analizando las actividades, forma parte intrínseca de su trabajo, dado que todas ellas se realizan en colaboración con otras asociaciones, entidades o instituciones. En este sentido, pues, el Departamento en cuestión representa una puerta abierta a la sociedad civil organizada y principal vínculo de ésta con TMB para la mejora de sus servicios. A continuación

añadimos un gráfico que intenta reflejar con mayor claridad el conjunto de relaciones en forma de red a través del cual se vehiculan y se apoyan las acciones que componen el programa «Gestión de la Diversidad».



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos aportados por la organización

### 13.3.3. Recursos económicos

Por lo que respecta al aspecto económico la cantidad total de la que dispone el departamento de Desarrollo Social y Protección Civil asciende a 177.150 € (29.475.280 pts). Según afirma su mismo responsable esta cantidad se distribuye, a grandes rasgos, de la siguiente manera: 40% personal, 5% material, 15% desplazamientos y asistencia técnica y 40% en proyectos. Sin embargo se trata de una información poco detallada que no permite conocer qué acciones han gozado de un mayor soporte económico, así como cual ha sido la evolución presupuestaria de dicho Departamento desde su creación. Debi-

do a la reciente creación de este departamento y a la falta de una planificación previa que prevea e integre todos los proyectos es de esperar que los recursos que recibe puedan variar considerablemente.

## **13.4. RESULTADOS**

### **13.4.1. Evaluación de la práctica**

«La gestión de la calidad es el resultado de la preocupación creciente por la satisfacción del cliente en un contexto altamente competitivo y de la multiplicación de la oferta» nos cita textualmente TMB en una de sus publicaciones informativas. Para llevar a cabo la gestión con esos niveles de exigencia se ha diseñado un sistema que permite medir la calidad de los servicios que se ofrecen al cliente, así como una estructura destinada al control de nuestra actividad en relación con el impacto ambiental y a los cambios socioeconómicos que se producen en la ciudad.

Dicho sistema es muy complejo y completo y atiende a la totalidad de TMB. Parte de la definición de dos grandes ámbitos de análisis. Por un lado la calidad interna de la organización que, a su vez, se divide en la calidad objetiva (aquella que la empresa considera asequible y deseable), y la calidad ofertada (aquella que la empresa ofrece con efectos reales). Por otro lado existe el ámbito de la calidad externa, entendida como la que los clientes desean y la que realmente perciben. En este sentido TMB hace periódicamente estudios de opinión con objeto de medir el nivel de satisfacción de sus clientes. TMB cuenta ya con nueve certificados ISO 9001 que prueban su calidad en diferentes aspectos, y se está a la espera, según afirman, de solicitar la ISO en temas sociales, que esperan aparezca en breve.

Por otro lado se cuenta con valoraciones que provienen de entidades colaboradoras y empresas subcontratadas sobre la formación intercultural. Sus resultados han sido altamente positivos y se pone de manifiesto la satisfacción de estas entidades con las iniciativas impulsadas (así se manifestó claramente también en la entrevista realizada a la Coordinadora de Programas de Ibn Batuta), así como de los trabajadores con los cursos impartidos. Por otro lado La Oficina para la No Discriminación ha venido realizando valoraciones de las acciones formativas que han llevado a cabo, también con resultados muy buenos. Por último una prueba más son las invitaciones que ha recibido TMB para participar como ponente en diversos foros locales, nacionales e internacionales para explicar su experiencia y mostrarse como referente en los temas tratados. Sin la voluntad de ser exhaustivos podemos destacar la participación de TMB en las siguientes jornadas y conferencias:

- Ponentes en el «Consejo Municipal de la inmigración de Barcelona».
- Ponentes en la conferència «The Commitment of European local Authorities against multiple discriminations», organizada per Ministère de la Communauté française, (Brusel.les).
- Ponentes en el «I Encuentro de la Red Mediterránea de educación en valores», organizada por el Instituto Municipal de Educación del Ayuntamiento de Barcelona.
- Ponentes en la «Conferencia Nacional sobre Diversidad y Discapacidad», organizada por el «Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados y la Universidad Jaume I, (Benicàssim).
- Ponentes en la «Presentación del Libro Verde de la Accesibilidad en España», organizado por el Instituto de Migraciones y Servicios sociales (IMERSO), (Madrid).

#### **13.4.2. Impacto de la práctica**

Dado que la práctica es una suma de acciones el impacto de la totalidad deber ser valorada en función de la consecución de objetivos conseguida por cada una de estas acciones.

Siguiendo el listado expuesto en el apartado 3.1 respecto a la Formación y Capacitación de personas en riesgo de exclusión ya citábamos que de 40 que iniciaron el programa, 8 consiguieron aprobar el carné de autobús e incorporarse a la empresa. Si bien se consideran unos resultados por debajo de lo esperado se llama la atención sobre las dificultades que contenía el programa (como los idiomáticos, para superar los test teóricos).

En segundo lugar, la Formación Interna, su impacto queda reflejado en el hecho de que los gastos de formación en este ámbito hayan pasado al Departamento de Formación de la empresa y, por lo tanto, ha quedado catalogada como formación general de todos los trabajadores y trabajadoras. Previamente ya se había constatado su interés por la ampliación de colectivos de trabajadores a los que se les impartía el curso formativo en interculturalidad y no discriminación.

La Inserción Laboral de Inmigrantes es un proyecto muy bien valorada por parte de la entidad firmante del convenio, IBN BATUTA, con quien ya se ha renovado esta colaboración y quien la pone como ejemplo a seguir. Todos los puestos ofertados fueron cubiertos por miembros de esa asociación y ahora esperan poder ampliarlo a otros ámbitos laborales (como la seguridad).

Igualmente la incorporación de personal en plantilla de personas pertenecientes a una comunidad específica (en especial la gitana) ha conseguido re-

ducir enormemente (sin datos estadísticos disponibles el técnico responsable cita cifras de un 80-90% menos) los actos de vandalismo e incivismo contra las instalaciones de TMB así como han aumentado las compras de billetes.

En cualquier caso también conviene añadir a las valoraciones citadas otras que trasciendan las cifras concretas y valoren de manera más global el impacto de este conjunto de prácticas. Ciertamente con este conjunto de acciones TMB está consiguiendo establecer unos canales de comunicación fluidos con diferentes colectivos ciudadanos. Como hemos podido comprobar está generando un conjunto de vías de colaboración con diversidad de entidades en red de manera que se produzca un enriquecimiento mutuo. Enriquecimiento que no solo aprovechan las partes firmantes, si no que contribuye a una mejora social. Por lo tanto un primer aspecto a destacar sería la voluntad y capacidad de trabajar con la sociedad civil organizada y con aquellos organismos institucionales con una clara vocación social. Sin duda una apuesta que conlleva importantes y beneficiosos efectos que van más allá de los elementos destacados hasta ahora.

Ya hacíamos referencia en el apartado 3.1 (Fases y acciones emprendidas), en referencia a los cursos formativos en interculturalidad, como se había ido ampliando el abanico de público asistente desde los interventores hasta los mismo directivos. Pero lejos de quedarse en el personal interno TMB consiguió comprometer a las empresas de seguridad subcontratadas en este objetivo. Ello significa una potencial amplificación de los efectos de estos cursos, dado que dichos trabajadores convenientemente formados ejercerán su función probablemente en otras empresas ajenas a TMB.

Algo parecido podría afirmarse de las empresas de limpieza que han incorporado personal inmigrante. La misma Coordinadora de Programas de Ibn Batuta destacaba la importancia de la firma de convenios. Porqué facilita el hecho de enfrentar unos procesos poco habituales para estos colectivos (selección de personal) y propicia un trato más igualitario (como al suplantar el requisito imprescindible de poseer un título inexistente en sus países de origen por el de poseer una formación homologable a dicho título). Y porqué también da garantías a la empresa que los incorpora al asegurar una formación y preparación adecuada al puesto de trabajo. De esta manera dicha empresa puede verse más confiada para incorporar laboralmente a personas de este colectivo en tareas fuera de TMB. Al mismo tiempo también supone un enriquecimiento para la asociación (ya sea Ibn Batuta, Sos Racismo...) pues permite una interlocución clara y directa con la empresa, un refuerzo a su legitimidad y un aprendizaje que permita mejorar la empleabilidad de sus miembros.

Respecto a la mediación de conflictos y a la incorporación de personal pertenecientes a una comunidad específica huelga decir que sus buenos re-

sultados tienen repercusiones mucho más amplias. La mediación tiene efectos formativos claros, de manera que es de prever una actitud más respetuosa por parte de los afectados al empatizar con el otro. Así mismo promover que todos los colectivos sientan como suyo el transporte público y se garantice el buen estado de sus instalaciones desincentiva que se multipliquen los actos incívicos.

Es por todo ello que el impacto del programa «Gestión de la Diversidad» supera el de los resultados concretos y cuantificables. TMB es una empresa de gran magnitud y por ello sus actuaciones repercuten en un gran número de empleados, empresas vinculadas a ella y en las asociaciones que colaboran. La consolidación y extensión de programas como este pudiera contribuir a una mayor sensibilización ciudadana, a un fortalecimiento de las acciones sociales y a una propagación de iniciativas similares en otras empresas.

#### **13.4.3. Previsiones futuras**

Por la misma manera como se ha ido desarrollando el programa aquí descrito es de esperar que siga su curso ampliando el número de actuaciones. Así lo manifiesta su máximo responsable (Albert Piqué, Departamento de Desarrollo Social y Protección Civil). No se trata de un paquete de acciones cerrado a priori y, por tanto, existe una voluntad de ampliar las ya existentes y emprender nuevas.

Si bien el Departamento no nos ha citado concretamente qué acciones piensa emprender a corto y medio plazo, sí nos ha indicado las grandes líneas que orientaran los programas que se impulsaran en el futuro. Descubrimos una gran continuidad en las áreas de trabajo. Así pues, existe una voluntad de seguir fomentando acciones que favorezcan la inclusión social (principalmente en el ámbito laboral) y la diversidad (mediante la mejora de la atención a colectivos con mayores dificultades o que sufren algún tipo de discriminación), así como en la plena accesibilidad de los transportes. Igualmente se insistirá en la promoción de campañas que promuevan el civismo (en concreto en el transporte público) dirigido a las escuelas. En este marco de compromiso por la inclusión, la diversidad, la no discriminación y el civismo, TMB tiene previsto la aprobación y publicación de un código ético que guíe sus pautas de trabajo y su atención a los usuarios. A la vista de lo fructíferas que han resultado también se continuarán potenciando los acuerdos de colaboración con aquellas entidades representativas de colectivos diversos que puedan contribuir a mejorar la atención hacia ellos y la vertiente social de esta empresa.

Insistimos en que desconocemos como se concretarán estas acciones y, por tanto, cabría esperar una apuesta económica por parte de la empresa para poder seguir adelante con estos planteamientos, cosa que solo podremos valorar adecuadamente en un futuro. Hemos de tener en cuenta que no deja de ser una empresa privada que actúa en el mercado y, por tanto, sometida también a sus reglas marcadas por el coste y el beneficio. Es por ello que la consolidación y solidez de un departamento como el aquí tratado deberá valorarse también con una perspectiva temporal más amplia.

**CONCLUSIONES:**

**ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA PUESTA  
EN PRÁCTICA DE LOS CRITERIOS  
DE BUENAS PRÁCTICAS**

## ANÁLISIS TRANVERSAL DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Una vez analizadas detenidamente cada una de las prácticas consideradas significativas es el momento de someter a los criterios a valoración. Una valoración que, en clave marcadamente constructiva, pretende ejemplificar y hacer más entendedores cada uno de los criterios fijados inicialmente para valorar las buenas prácticas. Dada esta intención, el presente análisis transversal se articulará en función de los criterios, intentando a su vez clarificar, a la luz de su articulación práctica, la definición del mismo. Empecemos pues, con el criterio de innovación.

### 14.1. INNOVACIÓN

Desde nuestro punto de vista, una práctica innovadora es aquella experiencia que introduce unas temáticas o una metodología de forma creativa, original y/o novedosa. Sin embargo, consideramos también que la innovación no sólo se refiere a los procedimientos y soluciones propuestas sino también a las problemáticas y la forma de cómo ésta se plantea.

Si trasladamos esta definición a la realidad social, la primera apreciación que surge es la dificultad existente en cuantificar la innovación en el terreno de la lucha contra la exclusión social. Pese a ello, y como valor añadido al presente criterio, la realidad nos demuestra que la innovación puede expresarse de formas muy diversas que van más allá de la problemática, los procedimientos y las soluciones. Pues, en función del *contexto social* en el que se desarrolle un programa puede ser innovador mientras que en otro contexto no. Este es el caso del Programa integral dirigido a la población rural de COCEDER-CDR «O VISO». Un programa que plantea una respuesta integral a la problemática del medio rural a través de subprogramas novedosos como Pobo Escola, servicios de transporte y lavandería, co-

medor social en zonas rurales y vivienda comunitaria. Aunque, si se analizan con mayor profundidad los subprogramas catalogados aquí como novedosos —como por ejemplo el servicio de lavandería, el comedor social y/o la vivienda comunitaria—, se puede considerar que dicha innovación es relativa, es decir, específica del contexto en el que estos subprogramas han sido implementados<sup>67</sup>.

Un segundo indicador del carácter innovador de una experiencia está relacionado con la *entidad impulsora*. En este sentido, el programa de Gestión de la Diversidad puede ser considerada una práctica innovadora por el hecho de estar impulsado por una empresa, Transports Metropolitans de Barcelona. Si bien se trata de una empresa pública —en este caso de propiedad municipal—no por ello deja de tener valor el hecho de que haya sido capaz de ampliar su campo de actuación hacia la acción social mostrando así una sensibilidad poco común en este ámbito. En un sentido parecido se sitúa también el proyecto marco interinstitucional impulsado por los centros de atención primaria de salud y servicios sociales de El Carmel y la sección del barrio de Cáritas Diocesana de Barcelona. Pues, si bien es común el establecimiento de alianzas público-privadas en los programas sociales, no lo es tanto que conlleve una coordinación y trabajo conjunto de dos administraciones de nivel territorial diferente —en este caso, autonómico y local—. Y menos usual si se trata de dos administraciones gobernadas por partidos políticos diferentes —CIU y PSOE-PSC respectivamente—. Por lo tanto nos encontramos ante un componente innovador no considerado a la hora de definir el propio criterio pero que en el plano práctico se dilucida determinante para valorar de forma significativa las experiencias de lucha contra la exclusión social.

El citado proyecto marco interinstitucional ha sido considerado innovador en relación a la entidad impulsora. Pero, de la misma forma, la coordinación interinstitucional que este proyecto implica puede ser considerada como parte del procedimiento desplegado para mejorar la calidad de intervención en la atención primaria a las personas mayores de 64 años. En todo caso, también como procedimiento es innovador. Nuevamente queda ratificada la dificultad de concretar indicadores para medir el criterio de la innovación.

En tercer lugar, —y como ya se anticipaba en la definición— se puede catalogar una práctica como innovadora en base al *planteamiento del problema* abordado y a los procedimientos impulsados para la corrección de ésta. Un

---

<sup>67</sup> De hecho las propias personas impulsoras de esta práctica ratifican esta innovación relativa comentando que «no es un calificativo que nosotros nos apliquemos sino que nos lo aplican quienes vienen aquí, quienes nos invitan a participar en jornadas o cursos, quienes nos llevan o traen aquí a los alumnos a conocer esta experiencia, quienes publican o explican en los diferentes medios lo que nosotros hacemos. Realmente es posible que no sea para tanto y si lo es pedimos que no sea considerado tanto o sólo un calificativo de prestigio cuando es un indicador de lo poco que abunda algo que no tiene nada más que un poco de sentido común: convertir la necesidad en una potencialidad».

ejemplo claro innovador debido al planteamiento del problema es el programa de Vivienda de Continuidad-Emancipación de la Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado (AVAR) despliega un planteamiento de la problemática de los menores inmigrantes no acompañados —denominados MINA— innovadora. Es decir, en contraposición a las tesis soberanistas que plantean la repatriación inmediata de los mismos para alcanzar la reagrupación familiar, AVAR prioriza la protección de los derechos de los MINA y el desarrollo de capacidades y conocimientos para llevar una vida autónoma, independientemente de que los menores usuarios hayan alcanzado la mayoría de edad. Así, en algunos casos la innovación supone realizar un programa no realizado con anterioridad y surgido a partir de un punto de partida diferente.

En cuanto al uso de una *metodología creativa y novedosa* se expresa el Centro de integración social (CEIS) de la Fundación Lesmes, el cual se presenta innovador por aplicar el método cognitivo-conductual, un sistema de incentivos y contraprestaciones compartidas entre la persona usuaria y el centro que parte del compromiso de cambio de cada persona.

Finalmente, la innovación puede venir dada por la puesta en marcha de un programa innovador como es el caso del el Encuentro y Acogida Siloé impulsado por Cáritas Diocesana de Ciudad Real. La cual focaliza su intervención en un colectivo que quedaba al margen del sistema y lo hace partiendo de la constatación de que nadie lo atendía. Así, Siloé surge para dar respuesta a una realidad que nadie atiende —ni las Administraciones ni la propia Cáritas— y que puede convertirse en un problema social a mayor escala.

En definitiva, la innovación puede ser articulada de múltiples formas pudiendo ser innovación en unos contextos que en otros ya es cotidianidad. Además, la innovación frecuentemente se articula a partir de la combinación de diferentes componentes —entidad impulsora, planteamiento de la problemática, procedimientos y/o soluciones—. Es decir, el hecho de que una práctica sea impulsada por un agente poco común determinará en gran medida la forma de plantar la problemática y/o los procedimientos utilizados y/, por ende, las soluciones propuestas. Por todo ello no podemos valorar este criterio de forma aislada sino como parte de un todo. Un todo en el que existen otros criterios como el que a continuación se analiza, la participación.

## 14.2. PARTICIPACIÓN

Partiendo de la certeza de que toda buena práctica debe contener procedimientos y/o mecanismos que fortalezcan y (re)establezcan vínculos y redes comunitarios, el criterio de participación puede articularse en diferentes nive-

les. Pues, como veremos a través de las seis prácticas significativas, la participación puede implicar únicamente a la esfera técnica, o bien al conjunto de agentes implicados —directa o incluso indirectamente— en la práctica. Nuestra hipótesis inicial es que cuanto más extensivos se muestren los mecanismos de participación de una práctica más valor añadido se otorgará a ésta. Esto es, una buena práctica debe hacer partícipe a un conjunto amplio de agentes —incluyendo sobre todo a los beneficiarios—. Partícipes tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de la práctica.

En este sentido, la práctica social nos muestra que los niveles e intensidades de participación difieren en cada uno de los programas aquí analizados. Pues, por un lado encontramos un elevado *nivel de participación* en el Centro de Integración Social donde se ha constituido una Comisión General de usuarios como canal de comunicación del grupo con el equipo y vía de participación en el funcionamiento del Centro a través de subcomisiones de cultura, servicios, deportes, excursiones, actividades, etc. En la Fundación Lesmes, el individuo, con la ayuda de un equipo de profesionales, desarrolla su propio itinerario de inserción e intenta resolver otros problemas de carácter psicológico y social (1.ª fase del programa). Así, la herramienta fundamental del trabajo es el Plan Individual dividido por áreas y su ejecución se realiza mediante un acuerdo de contraprestación (contrato) que es consensuado con la persona interesada para que sea el protagonista de su propio proceso.

El otorgamiento de protagonismo a las personas usuarias de los programas es un elemento participativo que repercute de manera muy relevante en la efectividad de la misma. Si bien, como hemos visto, el Centro de integración social aporta este protagonismo al/la usuario/a de una manera formalizada, en el caso de la vivienda de continuidad-emancipación se hace de una forma más informal pero igualmente efectiva. AVAR atribuye el poder decisonal a los jóvenes en la organización de las actividades a ser desarrolladas dentro del piso. Este proceso decisonal es acompañado por el educador y voluntarios constituyéndose en un espacio de formación y adquisición de autonomía personal y social de los menores. También de una forma informal se expresan los mecanismos participativos del programa integral dirigido a la población rural. En éste los mecanismos de participación se dan en las etapas de diseño, implementación y evaluación de la práctica y, mediante procesos deliberativos conjuntos, se ha implicado al conjunto de agentes del entorno más inmediato.

De una forma muy parecida pero implicando a un *número de agentes* más elevado se articulan los mecanismos de participación en el programa Siloé mediante asambleas con los usuarios, reuniones con los voluntarios y reuniones del equipo a lo largo de todo el proceso (diagnóstico, ejecución, evaluación). Además Siloé incide en el fortalecimiento de vínculos comunitarios re-

alizando reuniones con otras instituciones del entorno también a lo largo de todo el proceso. La articulación del criterio de participación en esta dirección se encuentra también en el proyecto marco interinstitucional donde se cuenta con la colaboración de las entidades cívicas del barrio en el diseño, puesta en práctica y evaluación de jornadas de sensibilización llevadas a cabo y para el diseño de las intervenciones de ámbito comunitario.

Por el otro lado, la participación se sitúa a un nivel más restringido, el de los usuarios y profesionales, en las experiencias de vivienda de continuidad-emancipación donde se organizan grupos de discusión entre los jóvenes y el equipo educativo, así como con el voluntariado que participa del programa.

Finalmente, y como ejemplo de no explotación de las potencialidades de los procesos y mecanismos de participación encontramos el programa de gestión de la diversidad. Pues, las personas usuarias de la práctica no han sido partícipes del diseño e implementación de la práctica y únicamente se ha recurrido al uso de encuestas para la valoración de la misma. Cabe decir, en contraposición, que de forma consultiva se han realizado grupos de trabajo y comisiones para tratar los diferentes aspectos abordados por la experiencia.

En síntesis, cabría decir que la introducción de procedimientos y/o mecanismos de participación es una opción a la que no en todos los programas de lucha contra la exclusión social se recurre. En este sentido se observa que existe una correlación relevante entre aquellas prácticas cuyo planteamiento de la problemática y procedimientos son innovadores y un alto nivel de participación. Este es el caso concreto del programa impulsado por la Fundación Lesmes y la vivienda de continuidad-emancipación de AVAR. En contraposición, aquellas prácticas catalogadas como innovadoras por el tipo de entidad impulsora, como es el caso de la Gestión de la diversidad, la participación es un criterio muy débil. En menor medida es también el caso del proyecto marco interinstitucional, en el cual las posibilidades de implicación de las personas destinatarias no son significativas.

Por lo tanto, encontramos también que la decisión de introducir y/o desarrollar metodologías participativas depende en gran medida de la temática de la práctica. Seguramente, la aspiración del proyecto marco interinstitucional a mejorar la calidad de la atención primaria a la tercera edad mediante la coordinación interinstitucional mengua la necesidad de dichos procesos participativos. Sin embargos, en aquellos casos en los que se persigue una inserción social específica –como en el Centro de integración social, la vivienda de continuidad-emancipación y la acogida y encuentro Siloé– su efectividad pasa por una apuesta firme a la participación. Una participación que, por lo tanto, se concibe como instrumento para la adquisición de aquellas habilidades personales y sociales necesarias para hacer factible la plena integración social de la persona.

### 14.3. ESTRATEGIA E INTEGRALIDAD

Si bien la participación incide de una forma determinante en la efectividad de algunos de los programas aquí analizados mientras que en otros podría ser un complemento enriquecedor, la estrategia se concibe como un criterio necesario en todos ellos. Es decir, toda buena práctica debe tener como objetivo la debilitación de los factores generadores de situaciones de exclusión social. En este sentido, todo programa estratégico debe abordar desde una perspectiva estructural el conjunto de factores que han generado una determinada situación y/o riesgo de exclusión social.

Por un lado, tras el análisis de las seis prácticas consideradas significativas se ha detectado que el carácter estratégico de las mismas depende en parte del *planteamiento de la problemática* que se pretende abordar y de la concepción de la categoría de «usuario/a» realizada por la entidad impulsora. Pues, a partir de este planteamiento inicial cada entidad despliega unos objetivos generales y específicos con mayor o menor visión estratégica. Veamos los dos ejemplos para ilustrar este componente del criterio de estrategia.

El Centro de Integración Social desarrolla su visión estratégica mediante el tratamiento de las personas usuarias sin privilegios, alejándose del asistencialismo, con unos criterios metodológicos claramente abocados a la capacitación y la consecución de autonomía personal atendiendo a su diferente problemática y necesidades sin obviar ningún ámbito que la inclusión social requiera.

El segundo ejemplo significativo es Siloé, donde se concibe a los usuarios no como agentes pasivos y únicos de intervención sino ampliando la visión de la persona usuaria como agente situado dentro de un entorno familiar y social que deben ser considerados en la planificación de la intervención.

Como ya se ha comentado al inicio del presente apartado, la estrategia de una buena práctica se refiere también al tratamiento de la problemática desde una *perspectiva estructural*. Una perspectiva estructural latente de una forma muy significativa tanto en el CEIS como en la vivienda de continuidad-emancipación, el encuentro y acogida Siloé y el programa integral dirigido a la población rural. De manera ilustrativa podemos destacar que en este último ejemplo se da importancia al nivel relacional ya que la falta de afecto, la soledad y la pérdida de autoestima aparecen como factores decisivos en la calidad de vida de las personas mayores. En menor medida se expresa dicha perspectiva estructural en el programa de gestión de la diversidad y en el proyecto marco interinstitucional. Ante esta situación se puede afirmar que seguramente el hecho de que estos dos programas hayan surgido desde la base –profesionales de los servicios sociales y de salud en el caso del programa marco interinstitucional, y de

un trabajador en el caso de la gestión de la diversidad- supone una reducción de la perspectiva estructural debido a que desde las bases no es posible tener una visión del conjunto de la organización sino únicamente de aquellos aspectos directamente relacionados con el trabajo de las personas impulsoras.

Por otro lado, el criterio de estrategia guarda una estrecha relación con la incidencia y desarrollo de *procesos de capacitación* de las personas, encaminados a prevenir recaídas y otorgar las habilidades personales y sociales necesarias para una plena autonomía personal. En este sentido, y huyendo de una intervención meramente asistencialista, Cáritas Diocesana de Ciudad Real emprende acciones orientadas a la prevención primaria a jóvenes, sensibilización y formación. Otro aspecto positivo de este programa es el hecho de que su visión estratégica no se reduce a las personas usuarias sino que incide sobre los profesionales. Pues, la formación continua de éstos se concibe también como instrumento para evitar el riesgo de fatiga psicológica que repercutiría en la calidad del servicio. En esta misma dirección se muestra el programa marco interinstitucional, y concretamente el grupo de apoyo emocional a familiares y cuidadores de persona enfermas de Alzheimer, a partir del cual se interviene sobre familiares y cuidadores para mejorar el bienestar físico y psíquico de éstos y de las personas enfermas. También destacan los procesos capacitadores emprendidos por el programa de gestión de la diversidad y que han incidido de una manera muy significativa en el impacto de la práctica.

Sin embargo, el ejemplo más ilustrativo de capacitación es el programa de vivienda de continuidad-emancipación dado que, como se puede observar en la totalidad de los objetivos establecidos, sus acciones van dirigidas a desarrollar plenamente las responsabilidades individuales y grupales planificando las actividades domésticas y alcanzar un nivel adulto de responsabilidad cívica y social.

#### **14.4. TRANSVERSALIDAD**

La definición elaborada en relación al criterio de transversalidad surge a raíz de la detección de un cambio en la lógica jerárquica característica del ejercicio de poder. Creemos que dicha lógica jerárquica hoy no sirve para entender los procesos de decisión pública basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional. En este sentido, en los casos en los que se dan actitudes coordinadas suelen expresarse de arriba a bajo y no de forma transversal como sería necesario. En este contexto se pone de manifiesto la necesidad de elaborar programas que impliquen al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades, instituciones, etc.) que trabajen en el campo de la acción o en la problemática abordada, fomentándose así un trabajo en red.

El caso más significativo en este sentido es el proyecto marco interinstitucional el cual desde sus inicios supone una alianza público-privada en la que, como ya hemos mencionado, se coordinan dos administraciones públicas de nivel territorial distinto y una organización no gubernamental. No obstante, el proyecto marco interinstitucional es un claro referente en términos de transversalidad ya que además de esta alianza público-privada ha generado un extenso trabajo en red dentro del barrio de El Carmel. Se despliegan un conjunto de acciones a partir de una metodología común y consensuada, contando con la participación y corresponsabilidad de los servicios, instituciones, entidades y población del barrio, y teniendo presente un enfoque de trabajo comunitario.

Pese a que el proyecto marco interinstitucional puede ser considerado el ejemplo emblemático, el criterio de transversalidad está presente en el resto de prácticas significativas. Así, el Centro de integración social y el programa integral dirigido a la población rural realizan un trabajo en red con otros agentes que abordan la misma temática así como con administraciones públicas. Por su parte, la vivienda de continuidad-emancipación se enmarca dentro del proyecto de colaboración que, desde el voluntariado, la asociación tiene con las diferentes administraciones. El programa de gestión de la diversidad implica también a diversas entidades e instituciones públicas del entorno más cercano suponiendo una coordinación público-privada destacable. De la misma manera, Siloé relaciona su programa de encuentro y acogida con el resto de programas y servicios de Cáritas así como con otros entes públicos.

No cabe duda, por lo tanto, que el trabajo en red —tanto interna como externa— es un elemento muy importante en cualquier práctica encaminada a luchar contra la exclusión social, independientemente de la temática abordada y del contexto en el que se enmarque.

#### **14.5. PLURALISMO**

Si bien, el pluralismo es un criterio que, desde nuestro punto de vista, debería ser articulado en toda práctica susceptible a ser considerada significativa en el campo de la lucha contra la exclusión social, cuando lo trasladamos a la realidad social no parece dilucidarse dicha reflexión. Pues, únicamente dos de las seis prácticas aquí analizadas parecen considerar explícitamente el conflicto y la diversidad como elementos consubstanciales de los procesos sociales y fuentes de creatividad y enriquecimiento.

Por un lado, y de forma relevante, el programa impulsado por Transports Metropolitans de Barcelona consolida un sistema de gestión de la di-

versidad existente a partir del uso de mecanismos de resolución de conflictos y ajuste de sus actividades a las diferentes posiciones, intereses y perspectivas existentes. Por el otro lado, la vivienda de continuidad-emanipación de AVAR ha incluido dentro de las tareas del personal que trabaja en el piso tutelado la mediación de los posibles conflictos que puedan surgir entre los integrantes.

Sin embargo, no podemos reducir la medición de este criterio a la existencia de mecanismos de resolución y mediación de conflictos sino que también debe estar referido a todas aquellas prácticas que diseñan su acción sin pretender homogeneizar soluciones. En este sentido destacan los tratamientos individualizados del Centro de integración social de la Fundación Lesmes. Unos tratamientos individualizados en los que se adecua el tratamiento a las necesidades e intereses específicos de cada caso. De la misma manera se articula el pluralismo en el programa de voluntariado y de atención individualizada integrados dentro del proyecto marco interinstitucional.

#### **14.6. FUNDAMENTO**

Desde nuestro punto de vista, una buena práctica debe tener criterios explícitos de acción para el diagnóstico, la implementación y la evaluación. En este sentido, debe incidirse en la confección de un sistema de evaluación que aporte toda aquella información necesaria para una posterior adecuación de las acciones futuras al entorno y una posible detección y corrección de situaciones no deseadas. Por lo tanto, se han tomado como indicadores de referencia de la fundamentación de las prácticas el hecho de disponer de un diagnóstico previo de necesidades y de un sistema de evaluación adecuado a las particularidades de cada programa. En relación a la implementación creemos que es necesario que toda buena práctica disponga de fuentes de financiación sólidas que garanticen la ejecución de las acciones diseñadas.

En relación al *diagnóstico de necesidades*, existen prácticas que realizaron el estudio y posteriormente se decidió iniciar la intervención. Este es el caso del Centro de integración social CEIS y de la gestión de la diversidad. Sin embargo, en la vivienda de continuidad-emanipación, el programa encuentro y acogida Siloé y el programa integral dirigido a la población rural, las necesidades fueron detectadas a partir de los servicios ya prestados o bien mediante la experiencia acumulada en este ámbito temático. Finalmente, encontramos una combinación de las dos modalidades anteriores en el proyecto marco interinstitucional, en el cual se decidió emprender el programa a partir de las necesidades detectadas por los profesionales de servicios sociales y salud pero se

diseñó como primera acción la realización de un diagnóstico de necesidades de la población mayor de 64 años en el barrio. Se plantea además, realizar una actualización periódica de dicho documento. En todo caso, se constata la necesidad de disponer de un diagnóstico previo al inicio de cualquier programa de lucha contra la exclusión social con el fin de poder adecuar las acciones a la realidad concreta del colectivo destinatario.

El fundamento de la *implementación* de las prácticas significativas aquí analizadas es desigual si nos centramos en el sistema de financiación de las mismas. Pues, mientras aparecen prácticas como el CEIS, el programa integral dirigido a la población rural y Siloé cuyos recursos materiales son considerables y estables en el tiempo; en casos como el proyecto marco interinstitucional la falta de apoyo institucional a la experiencia hace peligrar su continuidad en el tiempo. Por su parte, se nos ha expresado la falta de estabilidad en los recursos de la vivienda de continuidad-emancipación, al depender de una única fuente de financiación. En contraposición a los problemas de AVAR, el programa de gestión de la diversidad ha visto aumentar progresivamente su dotación presupuestaria, hecho que presupone una progresiva aceptación por parte de los directivos de TMB de la experiencia y un aumento de las iniciativas a desarrollar.

Como ya se ha comentado al inicio del presente apartado, una buena práctica fundamentada se expresa también mediante la confección y desarrollo de un sistema de evaluación adecuado. Cabe destacar, que en los seis casos analizados, la evaluación es una de las fases en las que más se profundiza. Así, cada programa ha desarrollado un sistema de seguimiento y evaluación que combina indicadores cuantitativos y cualitativos juntamente con la combinación de diferentes momentos de evaluación. Por ejemplo, el CEIS realiza evaluaciones mensuales, semestrales y anuales. Además, semanalmente el equipo de profesionales se reúne para evaluar e proceso de cada usuario y orientar las líneas de trabajo a corto plazo. En el proyecto marco interinstitucional se realiza una evaluación continua de cada uno de los proyectos específicos desarrollados y una evaluación global anual. Por otro lado, mientras el programa integral dirigido a la población rural dispone de un sistema de evaluación interno y externo —mediante auditorías internas—, la vivienda de continuidad-emancipación y el programa encuentro y acogida Siloé y la gestión de la diversidad únicamente evalúan las acciones emprendidas de forma interna.

#### **14.7. EFECTIVIDAD**

De una forma complementaria, el conjunto de criterios tratados en los apartados anteriores y sus respectivas definiciones nos conducían a la consecución de la efectividad de cada una de las prácticas. Y es que, creemos

que los criterios en base a los que se han valorado las buenas prácticas son complementarios entre sí por la cual cosa no pueden ser concebidos de forma aislada.

En términos de efectividad, desde nuestro punto de vista, una buena práctica es aquella que produce un impacto social tangible, positivo y duradero en el tiempo. En este sentido, y sin una intención de desgranar aquí el conjunto de resultados obtenidos por cada una de las prácticas –ver apartado de resultados de cada uno de los análisis–, nos centraremos en el impacto social. Esto es, todos aquellos resultados obtenidos y que se expresan más allá de una cuestión cuantitativa. En otras palabras, todos aquellos elementos no mesurables que las diferentes prácticas han conseguido de forma añadida a la consecución de los objetivos fijados inicialmente.

En este sentido, dentro del impacto se encuentra el hecho de que el servicio ofrecido por una práctica, y en concreto por el Centro de integración social y el programa de encuentro y acogida Siloé, se hayan constituido en espacios de referencia para los agentes del entorno. Así, a modo de ejemplo destaca que Siloé sea hoy en día un instrumento de referencia no únicamente para la administración y personas con la problemática tratada sino también para los cuerpos de policía del territorio.

Cambiando de tercio, y fijándonos en el programa de vivienda de continuidad-emancipación, el impacto social de una práctica puede referirse al hecho de haber incidido en modificar la imagen social estereotipada y estigmatizada que la población en general tenía de los MINA. De una forma similar, el programa de gestión de la diversidad ha demostrado que desde el mundo empresarial también pueden emprenderse proyectos de lucha contra la exclusión social. Esta demostración se ha hecho extensiva a otras empresas pero también a la población más directamente implicada en sus acciones. Por su parte, la puesta en marcha e implementación del programa integral dirigido a la población rural ha significado una revalorización de la cultura y autoestima de las zonas rurales. Finalmente, y en esta misma dirección, el proyecto marco interinstitucional ha demostrado la posibilidad de un trabajo diario conjunto entre tres entidades diferentes suponiendo además un impulso complementario al proceso de dinamización que se está llevando a cabo en el barrio.

#### **14.8. REPLICABILIDAD**

Este último criterio tiene una diferenciación importante con respecto al resto que es necesario destacar previamente a su definición. Pues, la replicabilidad es un criterio específico de un banco de buenas prácticas la función del

cual es —entre otras— servir como instrumento de referencia para todas aquellas entidades que deseen emprender programas futuros. Así, y para satisfacer dicha función, las prácticas que conforman el bando deben ser fácilmente replicables, esto es que sean experiencias acumulables y puedan ser exportables y adaptables a otros contextos. A partir de esta definición se desprende que toda buena práctica disponga de la información y divulgación necesaria que permita su exportación. Por este motivo, se han tomado como indicadores del criterio de replicabilidad la sistematización de la información así como la difusión realizada y su potencial de exportación.

En este sentido, y en relación a la sistematización de la información en documentos, cabe destacar que las seis prácticas significativas cuentan con una producción de documentos elevada la cual cosa permiten conocer tanto los contenidos como el proceso seguido por cada una de ellas.

La difusión de las seis prácticas significativas es también significativa, siendo las vías de difusión diversas. Mientras en los seis casos ha habido una difusión en jornadas y actos relacionados con la temática abordada, el programa integral dirigido a la población rural y el encuentro y acogida Siloé han sido difundidos por medios televisivos.

En tercer lugar, el potencial de exportación de cada una de las prácticas nuevamente nos muestra las particularidades que se dan a la práctica en el marco de la lucha contra la exclusión social. Por ejemplo, el programa de vivienda de continuidad-emancipación y el centro de integración social pueden ser exportados a otros contextos geográficos. Sin embargo, tanto el proyecto marco interinstitucional como el de gestión de la diversidad supeditan su exportación a una voluntad explícita, en el primer caso, de que dos administraciones diferentes deseen coordinarse y, en el segundo caso, que desde el ámbito empresarial exista la voluntad de gestión de la diversidad existente. De la misma manera el programa integral dirigido a la población rural limita su potencial de exportación a otros contextos rurales.

Destaca significativa la capacidad de exportación del programa encuentro y acogida Siloé, el cual puede ser exportable a otros contextos. E incluso, puesto que la metodología se puede adaptar a distintos objetivos, es una experiencia también exportable a programas con un ámbito temático de actuación distinto a Siloé.