

Col·lecció Estudis Socials

Núm. 16

Pobresa i exclusió social

Una anàlisi de la realitat
espanyola i europea

Joan Subirats (director)

Clara Riba

Laura Giménez

Anna Obradors

Maria Giménez

Dídac Queralt

Patricio Bottos

Ana Rapoport



Fundació "la Caixa"

La pobresa, tradicionalment, ha estat lligada a l'estudi de les desigualtats econòmiques, i associada a les capes de població amb nivells baixos d'ingressos. Però en els darrers temps, els canvis registrats en la nostra societat han arribat acompanyats de nous mecanismes de marginació en els quals uns altres factors, a més de l'estrictament econòmic, actuen com a desencadenants de processos d'exclusió social.

Com constata aquest estudi, parlar de pobresa avui dia significa aproximar-se a un complex mosaic de realitats que abracen, més enllà de la desigualtat econòmica, aspectes relacionats amb la precarietat laboral, els dèficits de formació, el difícil accés a un habitatge digne, les fràgils condicions de salut i l'escassetat de xarxes socials i familiars, entre altres. En aquesta obra, l'anàlisi de la pobresa amplia la seva perspectiva per donar cabuda, dins del concepte d'«exclusió social», als nous desequilibris que estan emergint.

L'objectiu principal de l'estudi és oferir una fotografia de l'exclusió social a Espanya, i situar aquesta realitat dins d'un context europeu. Per fer-ho, la investigació analitza els factors generadors d'exclusió, identifica els col·lectius que la pateixen amb més intensitat i avalua les respostes polítiques que s'han donat al respecte.

El treball ha estat dirigit pel professor Joan Subirats, catedràtic de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, i realitzat juntament amb un equip d'investigadors de l'IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques).

Pobresa i exclusió social

Una anàlisi de la realitat
espanyola i europea

Joan Subirats (director)

Clara Riba, Laura Giménez,
Anna Obradors, Maria Giménez,
Dídac Queralt, Patricio Bottos,
Ana Rapoport

Edició electrònica disponible a Internet:
www.estudis.lacaixa.es



Fundació "la Caixa"

© Joan Subirats, Clara Riba, Laura Giménez, Anna Obradors, Maria Giménez, Dídac Queralt,
Patricio Bottos, Ana Rapoport
© Fundació "la Caixa", 2004

La responsabilitat de les opinions emeses en els documents d'aquesta col·lecció correspon exclusivament als seus autors. La Fundació "la Caixa" no s'identifica necessàriament amb les seves opinions.

Edita

Fundació "la Caixa"

Av. Diagonal, 621

08028 Barcelona

Patronat de la Fundació "la Caixa"

President

Josep Vilarasau Salat

Vicepresidents

Salvador Gabarró Serra

Jordi Mercader Miró

Isidre Fainé Casas

Antoni Brufau Niubó

Alejandro Plasencia García

Patrons

Ramon Balagueró Gañet

M. Amparo Camarasa Carrasco

Marta Corachán Cuyás

Ricard Fornesa Ribó

Maria Isabel Gabarró Miquel

Manuel García Biel

Javier Godó Muntañola, Comte de Godó

M. Begoña Gortázar Rotaeché

Jaume Iglesias Sitjes

Federico Mayor Zaragoza

Miquel Noguera Planas

Rosa Novell Bové

Justo Novella Martínez

Vicenç Oller Compañ

Montserrat Orriols Peitivi

Magí Pallarès Morgades

Antoni Pie Mestre

Manuel Raventós Negra

Luis Rojas Marcos

Lluc Tomás Munar

Francesc Tutzó Bennisar

Josep Francesc Zaragozaà Alba

Secretari (no patró)

Alejandro García-Bragado Dalmau

Col·lecció Estudis Socials

Director

Josep M. Carrau

ÍNDIX

	PAG.
PRESENTACIÓ	5
<hr/>	
INTRODUCCIÓ	7
<hr/>	
I. L'EXCLUSIÓ SOCIAL: DEBATS I CONCEPTE	10
1.1. Les insuficiències relatives del concepte de pobresa	10
1.2. Els eixos d'integració social	14
1.3. El concepte d'exclusió social	17
1.4. Els àmbits i els factors d'exclusió social	20
1.5. Síntesi del capítol	31
<hr/>	
II. ELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ PER A LA INCLUSIÓ SOCIAL A EUROPA	33
2.1. L'impuls europeu en la lluita contra l'exclusió social	34
2.2. Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social a Europa	40
2.3. Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió a Espanya	71
2.4. Síntesi del capítol	82
<hr/>	
III. L'EXCLUSIÓ SOCIAL A ESPANYA: FACTORS I COL·LECTIUS	85
3.1. El Panel de Llars de la Unió Europea	85
3.2. La població vulnerable i socialment exclosa	86
3.3. Els factors de vulnerabilitat i d'exclusió social	89
3.4. Els col·lectius vulnerables o exclosos	118
3.5. Síntesi del capítol	130

IV. A TALL DE SÍNTESE FINAL: QUÈ ÉS L'EXCLUSIÓ SOCIAL I COM LA PODEM AFRONTAR	134
4.1. ¿Què és l'exclusió social?	134
4.2. ¿En què es diferencia de la pobresa?	135
4.3. ¿Quins factors provoquen exclusió?	136
4.4. ¿Hi ha persones o col·lectius més vulnerables?	138
4.5. ¿Es pot combatre l'exclusió social o és una cosa inevitable?	140
4.6. ¿Què són els Plans Nacionals d'Inclusió Social?	141
4.7. ¿Passa el mateix a tot Europa?	142
4.8. ¿Quines característiques té l'exclusió social a Espanya?	143
4.9. ¿Quines polítiques s'haurien de plantejar davant aquesta situació?	145
4.10. ¿Quina és la responsabilitat social al respecte?	147

V. ANNEX METODOLÒGIC. L'EXCLUSIÓ SOCIAL A ESPANYA: FACTORS I COL·LECTIUS	149
5.1. Origen de les dades	149
5.2. Variables i indicadors	151
5.3. Presentació de les tècniques estadístiques	166
5.4. L'aplicació de les tècniques estadístiques	168

BIBLIOGRAFIA	178
---------------------	-----

Presentació

La pobresa, tradicionalment, ha estat lligada a l'estudi de les desigualtats econòmiques, i associada a les capes de població amb nivells baixos d'ingressos. Però en els darrers temps, els canvis registrats en la nostra societat –tant d'índole econòmica com social i familiar– han arribat acompanyats de nous mecanismes de marginació en els quals uns altres factors, a més de l'estrictament econòmic, actuen com a desencadenants de processos d'exclusió social.

Com constata aquest estudi, parlar de pobresa avui dia significa aproximar-se a un complex mosaic de realitats que abracen, més enllà de la desigualtat econòmica, aspectes relacionats amb la precarietat laboral, els dèficits de formació, el difícil accés a un habitatge digne, les fràgils condicions de salut i l'escassetat de xarxes socials i familiars, entre altres. En aquesta obra, l'anàlisi de la pobresa amplia la seva perspectiva per donar cabuda, dins del concepte d'«exclusió social», als nous desequilibris que estan emergint.

L'objectiu principal de l'estudi és oferir una fotografia de l'exclusió social a Espanya, i situar aquesta realitat dins d'un context europeu. La investigació se centra, bàsicament, a analitzar els principals factors generadors d'exclusió, a identificar els col·lectius que la pateixen amb més intensitat i a avaluar les respostes polítiques que s'han donat al respecte.

Alhora, presenta una anàlisi comparada dels quinze Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social auspiciats per la Unió Europea.

El treball ha estat dirigit pel professor Joan Subirats, catedràtic de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, i realitzat juntament amb un equip d'investigadors de l'IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques). En les conclusions, els autors apunten que les polítiques públiques destinades a lluitar contra l'exclusió han d'afrontar, necessàriament, el repte de la innovació. En aquest sentit, consideren imprescindible que tendeixin a ser formulades des d'una visió integral del problema i amb criteris de proximitat territorial.

Si d'una banda s'imposen accions des de l'esfera pública, de l'altra es manifesta igualment important reforçar la implicació de tota la societat en aquest procés. Amb la publicació d'aquest volum, la Fundació "la Caixa" pretén cridar l'atenció sobre les precàries condicions en què viuen un nombre creixent de conciutadans i que demanen respostes urgents d'intervenció col·lectiva.

Alejandro Plasencia

Vicepresident

Fundació "la Caixa"

Barcelona, novembre 2004

Introducció

L'objectiu d'aquest llibre és oferir una visió de conjunt sobre l'exclusió social a Espanya. En els darrers anys, aquest terme s'ha popularitzat enormement tant en els àmbits acadèmics com polítics, socials i fins i tot mediàtics. Ara bé, ¿a què es refereix exactament? ¿Què designa? ¿És simplement una nova manera de denominar la pobresa de sempre o respon a una creixent vulnerabilitat social que no està necessàriament vinculada als aspectes econòmics? Així mateix, ens podem preguntar com i per què l'exclusió social s'ha convertit en un tema present en les agendes polítiques dels estats i de la Comunitat Europea, o quina mena de polítiques de lluita contra l'exclusió es desenvolupen a Europa en general, i al nostre país en particular. I fins i tot, anant més enllà, també ens podem interrogar sobre quins són els plantejaments bàsics d'aquestes polítiques, i fins a quin punt aconsegueixen els objectius fixats per la UE i en cadascun dels Estats membres.

Hi ha moltes preguntes i no totes les respostes són senzilles. L'objectiu d'aquest volum és contribuir a donar resposta a una bona part d'aquestes preguntes i situar les altres en un context més comprensible i ordenat. Per això, en el primer capítol ens proposem clarificar el concepte mateix d'exclusió i la seva relació amb els de pobresa i inclusió social. Les definicions que s'aniran oferint al llarg del llibre, així com les reflexions que susciten, s'assenten fonamentalment sobre la recerca teòrica i empírica

realitzada els darrers anys des de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona (IGOP), que, gràcies al suport financer d'entitats diverses, s'han plasmat en un seguit d'obres referenciades en l'apartat de bibliografia que tanca aquest volum.

En el segon capítol es presentarà una anàlisi sobre la resposta política de la Unió Europea i els diferents Estats membres davant l'exclusió social. L'instrument bàsic des del qual hem enfocat aquesta part del llibre es fonamenta en l'anàlisi comparativa dels Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social (PNAIS, d'ara endavant, Plans Nacionals d'Acció) que, com veurem, constitueixen les peces mestres sobre les quals s'assenten les polítiques de lluita contra l'exclusió social al continent. Aquest treball s'ha realitzat mitjançant dos tipus d'anàlisi diferents. Un sobre els plans europeus i l'altre sobre els dos plans espanyols desenvolupats fins ara. En el primer cas es planteja una revisió dels continguts principals dels plans europeus, comparant-los entre si i avaluant-los en relació amb els models de convergència europeus. En la segona anàlisi es proposa una comparació dels dos Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social del Regne d'Espanya. En aquest cas, l'objectiu és proporcionar sobre cada pla una doble mirada capaç de conjugar la dimensió més operativa o quantitativa, amb una altra de més substantiva que posa l'èmfasi en l'aspecte purament discursiu d'aquests documents.

Posteriorment, l'objectiu del tercer capítol no és un altre que dilucidar quina és la incidència i els trets bàsics de l'exclusió social al nostre país. Per a això s'ha realitzat una anàlisi estadística sobre les dades per a Espanya que conté el Panel de Llars de la Unió Europea per a l'any 2000. Els resultats obtinguts permeten assenyalar quins són els factors d'exclusió principals, i quins els col·lectius que els pateixen amb més intensitat; és a dir, mostren quines persones o quins grups socials es troben en situacions d'exclusió o vulnerabilitat.

Finalment, un cop conegut cap a on apunten les principals tendències de l'exclusió social a Espanya, així com el marc polític d'intervenció a nivell nacional i europeu, conclourem amb alguns apunts del que serien propostes o recomanacions per assolir una millor comprensió del fenomen i enfocar més adequadament la lluita contra l'exclusió i la creixent vulnerabilitat social a Espanya.

I. L'exclusió social: debats i concepte

1.1. Les insuficiències relatives del concepte de pobresa

L'estudi de la desigualtat social ha estat tradicionalment lligat al de la pobresa de manera gairebé exclusiva. Generalment, la pobresa s'ha relacionat amb nivells baixos d'ingressos, i habitualment s'ha mesurat mitjançant la renda de les persones o de les llars. En els debats i en els treballs acadèmics, el tema sempre present és el de determinar a partir de quin llindar o nivell específic de renda es pot començar a parlar de pobresa. Així, poden adoptar-se diferents paràmetres o maneres de mesurar la pobresa, tot i que hi ha determinades fórmules bàsiques que tenen més acceptació que altres. Així, s'ha convingut que la noció de pobresa relativa fa referència a un nivell d'ingressos inferior a la meitat o a menys de la meitat de la mitjana d'ingressos que perceben en un context concret llars o persones. Els ingressos mitjans d'una població determinada en un moment concret del temps és un dels criteris més utilitzats actualment per fixar sota quina situació o nivell una persona es pot considerar pobra. No hi ha, doncs, un criteri universal o absolut, sinó un criteri relatiu, referit al moment en què s'efectua el mesurament i al nivell mitjà d'ingressos en un àmbit territorial determinat. Al marge d'aquest criteri general, al llarg del temps s'han anat elaborant altres maneres d'aproximació al fenomen de la pobresa en totes les seves dimensions. En aquest sentit, hi ha índexs de pobresa que no tan sols tenen en compte els ingressos, sinó també la despesa, el consum, etc.

Actualment, si bé les desigualtats econòmiques continuen sent un factor determinant per analitzar les desigualtats socials, no solen ser l'únic element que es té en compte. No es tracta de deixar de banda el concepte de pobresa, ni de bon tros, sinó més aviat d'ampliar-ne els marges. Nous mecanismes de segregació social han anat prenent cos i sent considerats com a significatius a l'hora d'impedir o dificultar a les persones l'accés al mercat de treball, a l'habitatge, a la formació, etc. Davant la crisi relativa o reconsideració dels models de l'Estat de Benestar, no es pot continuar parlant de la pobresa i dels seus efectes com la causa última de les desigualtats i la integració social. Assistim a nous desequilibris, a noves formes de desigualtat que emergeixen més enllà dels ingressos i que es consoliden com a determinants de la marginació i de la inhibició social, política, econòmica i laboral que pateixen determinats col·lectius i persones. Així, tot i que els ingressos, i per tant les rendes familiars i individuals, continuen sent una font evident de desigualtat social, l'emergència i la consolidació progressiva d'aquests nous factors han conduït a reflectir, mitjançant l'estudi de l'exclusió social, l'existència d'altres pautes de segregació o marginació de sectors cada cop més significatius de la població.

D'altra banda, som conscients que el creixement de noves fonts de desigualtat tan o més importants que la renda, com, per exemple, la irregularitat administrativa que pateixen un gran nombre d'estrangers sense papers al nostre país, dona peu a un nou escenari difícil d'abordar si només utilitzem les idees tradicionals molt vinculades a la desigualtat econòmica. El concepte d'exclusió social, en aquest sentit, es revela extraordinàriament útil per parlar de totes les situacions en què, més enllà de la privació econòmica, es pateix una privació de la mateixa idea de ciutadania, o, dit d'altra manera, dels drets i les llibertats bàsiques de les persones sigui quin sigui el seu origen o la seva nacionalitat.

Des d'aquesta òptica, la pobresa, malgrat ser una constant en moltes situacions d'exclusió, es pot prendre com un factor important de vulnerabilitat social que, unit a altres dificultats, com, per exemple, la mala salut, la sobrecàrrega domèstica i familiar o l'atur de llarga durada, pot conduir les persones cap a una situació d'exclusió social de difícil solució. Així, doncs, amb el concepte d'exclusió social volem abraçar i recollir

aspectes de desigualtat propis de l'esfera econòmica, però també molts altres com la precarietat laboral, els dèficits de formació, la manca d'habitatge digne o la dificultat d'accedir-hi, les precàries condicions de salut, la manca de relacions socials estables i solidàries, la ruptura de llaços i vincles familiars, etc.

Així, doncs, podríem dir que els grans canvis que travessen les societats contemporànies en els àmbits productiu, social i familiar, caracteritzats per una creixent sensació de vulnerabilitat social, justificarien l'ús d'un concepte nou per referir-se a noves formes de precarietat i marginació social, política i econòmica de diferents col·lectius. En moltes persones i grups socials, aquests canvis han modificat profundament les formes de ser i de relacionar-se amb l'entorn i amb els altres. Si abans les situacions de desigualtat es produïen de manera que gosaríem qualificar d'«ordenada», afectant col·lectius específics que ja havien desenvolupat pautes pròpies de defensa i d'ajuda mútua, actualment les situacions de manca de béns i serveis són moltíssim més heterogènies i es produeixen de manera més aleatòria, i proporcionen una visió més atomitzada i individualitzada de les problemàtiques, de les causes i de les vies de solució possibles.

La crisi o el replantejament de l'Estat de Benestar i els efectes de la globalització econòmica han anat conduint a la desprotecció de capes socials cada cop més àmplies. A aquesta reducció o manca de creixement de la cobertura pública davant les noves situacions de desigualtat, cal afegir-hi a més la creixent precarietat en l'àmbit laboral, i també els efectes de la liberalització del mercat de l'habitatge que ocasiona, almenys a les grans ciutats, situacions d'agreujament en les condicions de vida i de desenvolupament dels menys afavorits. Entre aquests col·lectius sovint s'acumulen situacions de mancança econòmica juntament amb altres relatives a la soledat, a l'escassetat de xarxes socials o familiars, a les dificultats d'accés al mercat formal de treball, a la baixa formació, a la mala salut, etc.

Resumint, podríem dir que els canvis que s'han produït en el nostre sistema econòmic i social, i que es troben a la base dels nous processos d'exclusió social, són bàsicament tres:

- En primer lloc, l'anomenada fragmentació de la societat en un seguit de punts clau que fan de la nova realitat un cos social molt més com-

plex i divers. Juntament amb la creixent diversitat ètnica i cultural derivada de les migracions, les respostes polítiques que s'han ofert no han aconseguit afrontar amb èxit la situació jurídica i/o administrativa de moltes d'aquestes persones. D'altra banda, cal considerar l'envelliment progressiu de la població, amb la dependència econòmica i sanitària que això comporta, i el creixent pluralisme en les formes de convivència familiar, ja que això contribueix de manera molt clara a l'emergència de nous grups socials amb dificultats variables d'inclusió social plena.

- En segon lloc, l'impacte de la nova economia postindustrial sobre el mercat de treball ha desencadenat la transició cap a un model més basat en la informació i en el coneixement, que en la producció mercantil. Per a molts sectors de la població, aquest canvi econòmic cap a un model de capitalisme menys regulat i més capaç d'aprofitar els avantatges d'una economia «mundialitzada» ha generat l'aparició de nous col·lectius i grups de persones que pateixen directament les conseqüències més negatives de tot plegat. Ha generat, per dir-ho d'alguna manera, nous «perdedors històrics». En aquest cas es tracta de grups socials com el dels joves, que veuen com les trajectòries lineals i ràpides cap a l'ocupació industrial assalariada i estable, anteriorment tan comunes, han donat pas a l'emergència d'un ventall de trajectòries d'inserció molt complex, precari i cada cop més dilatat en el temps.

- Finalment, la flexibilitat en els processos de producció que té lloc en el marc d'aquesta nova economia de la informació ha originat l'aparició d'una ocupació nova però de menys «qualitat» i més precària, mentre s'assisteix a la destrucció d'una part important d'ocupació estable, mitjançant la desregulació laboral de molts sectors que han vist deteriorar les seves condicions laborals i els seus paràmetres tradicionals de protecció social. Podríem doncs afirmar que aquest conjunt de canvis en les esferes productiva i laboral es relaciona amb l'aparició de nous espais d'exclusió i de vulnerabilitat social que no afecten exclusivament els joves i les dones, sinó també, dins el conjunt de la població, aquells que tenen més càrregues familiars.

D'altra banda, aquestes situacions es poden veure reforçades pel dèficit significatiu de les polítiques públiques que s'havien anat implantant

en dècades anteriors a tot Europa, i més tard a Espanya, i per les dificultats per respondre a tot això des de la iniciativa social. Efectivament, sabem bé per l'experiència acumulada que va viure l'Europa occidental a la segona meitat del segle XX i per les polítiques socials que es van anar desenvolupant en aquesta època, que l'estat i la seva acció o omissió va anar operant com un factor clau a l'hora de mitigar o fer augmentar els efectes de la desigualtat. D'aquesta manera, podríem afirmar que les accions posades en marxa o empreses en els darrers anys a Europa en general, i a Espanya en particular, no han estat del tot satisfactòries per aconseguir aturar l'increment de les fractures de ciutadania, ja sigui per la relativa escassetat de mitjans utilitzada, ja sigui per la manca d'integralitat d'aquestes polítiques per abordar els fenòmens als quals s'enfrontava. I això ha estat així, en part, per la dificultat de les polítiques de benestar més tradicionals o clàssiques per intentar donar resposta a fenòmens nous. Podem exemplificar aquesta realitat tan complexa esmentant les pensions no contributives vinculades a la viduïtat o l'assegurança obligatòria de vellesa, que la majoria de vegades ni tan sols arriben als límits considerats en la definició del llindar de pobresa. Podem dir, per tant, que la cobertura social que s'ofereix des de l'administració pública no és suficient, en molts casos, per evitar les situacions de pobresa econòmica. D'altra banda, i també a Espanya, és possible observar amb claredat la retirada o el fracàs de les polítiques clàssiques de benestar en camps com el de l'habitatge, on la presència pública és molt feble i no arriba a regular o a compensar la deriva d'un mercat immobiliari i del sòl que s'ha liberalitzat completament en pocs anys.

1.2. Els eixos d'integració social

Abans d'entrar a definir amb detall el concepte d'exclusió social i les seves implicacions, potser és necessària una mirada prèvia al que s'entén per inclusió social i, per tant, dedicar un cert espai a clarificar on ens ubiquem per poder parlar després d'exclusió. Creiem que això és necessari, ja que les fronteres i els límits d'aquests conceptes són, com ja hem esmentat, de naturalesa flexible segons els col·lectius considerats i els paràmetres d'espai i temps en què ens situem. Així, per exemple, en el cas

de les persones d'ètnia gitana podem observar processos o situacions d'exclusió social per motius ètnics, motius que, al seu torn, generen pautes precisament d'inclusió amb relació a la comunitat d'iguals en la qual s'insereixen.

Avui podem argumentar que en la nostra societat occidental i postindustrial la plena integració social passa per la participació de les persones en tres eixos bàsics: el mercat i/o la utilitat social aportada per cada persona, com a mecanisme d'intercanvi i de vinculació a la contribució col·lectiva de creació de valor; la redistribució, que bàsicament duen a terme els poders i les administracions públiques, i, finalment, les relacions de reciprocitat que es despleguen en el marc de la família i les xarxes socials.

Tot i poder diferenciar en el pla teòric entre aquests tres eixos fonamentals d'inclusió social, cal tenir present que en cap cas aquests eixos no actuen de manera independent o estanca. Més aviat al contrari. Les desigualtats generades per l'escala jeràrquica de posicions de mercat (i pel no-reconeixement de la complexitat de funcions i treballs que aporten utilitat

Gràfic 1.1

ELS PILARS DE LA INCLUSIÓ SOCIAL



Font: Elaboració pròpia.

social al conjunt) són reforçades en part per un Estat de Benestar en relatiu declivi mitjançant una redistribució de béns, serveis i finances estretament vinculada a les contribucions i a les aportacions realitzades prèviament. D'altra banda, també hi ha clares connexions entre la posició que els individus ocupen en el mercat i les xarxes socials i familiars disponibles. Això últim s'anomena sovint «capital relacional», entès com un actiu més, juntament amb l'econòmic o amb el formatiu, a l'hora d'explicar la posició en què es troben les persones i/o els grups socials en la societat o en els diferents camps o espais d'intercanvi.

Actualment, les polítiques de resposta de què disposem continuen estant essencialment orientades cap a les pautes de desigualtat característiques d'una societat industrial que anem deixant enrere: polítiques de protecció i d'assistència basades, o amb clars vincles, en el mercat de treball, considerat fins fa poc el principal o gairebé únic mecanisme d'integració social. Per això mateix, aquestes polítiques són poc capaces de donar respostes eficaces a les noves realitats generades per les transformacions econòmiques i socials que ja hem esmentat. Malgrat això, o precisament per això, les accions governamentals consistents a proporcionar garanties socials i de benestar segons els vincles que les persones tinguin o hagin tingut en l'esfera de mercat, continuen tenint una importància vital. Per tant, totes aquelles persones o grups que troben dificultats en l'accés al mercat de treball o les que, per diferents motius, s'hi puguin veure directament fora o expulsats, patiran amb molta més intensitat els processos d'exclusió social, en no tenir accés regular als drets i a les garanties socials bàsiques que assegura la participació en la producció.

La complexitat dels nous processos de marginació i d'exclusió social, en els quals intervenen una multiplicitat de factors d'índole diversa, plantegen situacions noves de difícil resolució si es continuen utilitzant el que podríem anomenar velles receptes, de contingut bàsicament pal·liatiu o assistencial. D'alguna manera, afirmaríem que les polítiques socials que actualment s'estan desenvolupant no són efectives en la reducció dels nous impactes econòmics, socials i culturals que transformen el nostre entorn dia rere dia. Tenim nova economia, noves realitats i nous problemes socials, i velles respostes polítiques.

D'altra banda, i en alguns casos, es dona la paradoxa que les mateixes solucions posades en marxa s'arriben a convertir en agents d'exclusió social. És a dir, fins i tot poden acabar propiciant noves situacions de desigualtat i de segregació social de col·lectius i persones, o agreujant les preexistents. Agafem l'exemple de les cases d'acollida per a dones maltractades, que com se sap tenen una àmplia acceptació en els medis de política social vigents. Moltes d'aquestes dones, per tal d'evitar la recaiguda en les situacions que han generat els episodis de violència domèstica, són separades bruscament del seu entorn més immediat mitjançant l'ingrés en aquestes llars col·lectives. Però els efectes d'aquesta solució tan dràstica comporten que quedin totalment desvinculades de dos eixos bàsics d'integració social: l'esfera productiva –la seva relació amb el mercat i amb la producció de valor– en cas que la tinguin i les xarxes socials i comunitàries.

1.3. El concepte d'exclusió social

El concepte «exclusió social» es va començar a utilitzar inicialment durant els anys setanta a França, si bé no es va generalitzar en el llenguatge de les polítiques públiques i de les ciències socials fins a les dècades dels vuitanta i dels noranta. En aquell moment, l'exclusió social va quedar associada sobretot al concepte de desocupació i a la inestabilitat dels vincles socials. A mitjan 1970, l'administració francesa va fer les primeres aproximacions sobre el percentatge de població exclosa i es van començar a desenvolupar algunes polítiques específiques per a la seva «reinserció». D'aquesta manera es va anar generalitzant el terme en l'opinió pública, en el món acadèmic i en els debats polítics, fins que finalment va ser adoptat a la Unió Europea com a nou eix de la política social de la Unió per superar les insuficiències del concepte de pobresa que, essencialment, s'havia utilitzat fins al moment. A la cimera de Lisboa i Feira del març del 2000 es va oficialitzar el vincle entre el que es considerava un augment imprescindible de la competitivitat de l'economia europea, amb els esforços paral·lels que calia desenvolupar per aconseguir «una Europa inclusiva», entenent que la marginació social era un dels principals reptes amb què s'enfrontava la Unió Europea en conjunt.

Les situacions d'exclusió social són el resultat d'una cadena d'esdeveniments reforçats o impulsats per les desigualtats i per les determinacions estructurals del sistema econòmic i social. El concepte intenta recompondre el permanent dilema de la «qüestió social», de manera diferent, i alhora vol ser capaç de recollir la multiplicació de situacions en què detectem no tan sols desigualtat, sinó també pèrdua de vincles, desafiliació, desconexió o marginació social. Per tant, el concepte es refereix a un procés de creixent vulnerabilitat que afecta sectors cada cop més amplis del cos social, i que es materialitza en una precarietat creixent a nivell laboral, residencial, econòmic...

Així, doncs, podríem dir que l'exclusió social, en la mesura que s'inscriu en la trajectòria històrica de les desigualtats, és un fenomen de caràcter estructural, d'alguna manera inherent a la lògica mateixa d'un sistema econòmic i social que la genera i que l'alimenta gairebé irremeiablement. Ara bé, en un context d'heterogeneïtat creixent, l'exclusió social no implica únicament la reproducció de les desigualtats «clàssiques», sinó que va molt més enllà, i abasta situacions generades per l'existència de noves fractures socials i per la ruptura de les coordenades més bàsiques de la integració: la participació en el mercat productiu, el reconeixement públic i la participació política, i l'adscripció social i comunitària que proporcionen la família i/o les xarxes socials.

D'altra banda, l'exclusió social no és tant una situació estable i inamovible com un procés dinàmic que cada cop afecta més persones, i més diverses. En aquest sentit, podem parlar d'exclusió social no tan sols com un fenomen estructural o arrelat en l'estructura econòmica i social, sinó també com un fenomen dinàmic i en constant expansió. A més a més, així com la pobresa s'ha associat a la manca de recursos econòmics, l'exclusió social no es pot explicar segons una única causa o factor, sinó que precisament es defineix per una acumulació de factors o dèficits que s'interrelacionen i es retroalimenten. Finalment, i atès que l'exclusió social, a més d'un fenomen, és un problema social, les mediacions polítiques i l'acció institucional i social també es poden convertir en elements constituents del mateix fenomen.

L'exclusió social es defineix llavors com una situació concreta fruit d'un procés dinàmic d'acumulació, superposició i/o combinació de diversos factors de desavantatge o de vulnerabilitat social que poden afectar persones o grups, i que generen una situació d'impossibilitat o dificultat intensa d'accedir als mecanismes de desenvolupament personal, d'inscripció sociocomunitària i als sistemes preestablerts de protecció social. Dit d'altra manera: hi ha persones que viuen en unes condicions de vida materials i psíquiques que els impedeixen sentir-se i desenvolupar-se plenament com a éssers humans. L'exclusió fa difícil sentir-se ciutadà en la seva projecció concreta en cada context social, sentir-se formant part de la societat de referència.

En la seva concepció etimològica estricta, ser o estar exclòs ens evoca situacions de deportació o d'expulsió concreta d'una comunitat, o ens fa pensar en persones «recloses», apartades institucionalment dels afers habituals d'un col·lectiu, o persones a qui simplement se'ls neguen determinats drets que els altres sí que tenen. L'ús que s'ha fet del terme exclusió, en el context de les polítiques socials a Europa, en els darrers anys no es limita a aquests significats estrictes. Més aviat s'al·ludeix als creixents processos de vulnerabilitat, de desconexió social, de pèrdua de llaços socials i familiars que juntament amb una combinació variable de causes de desigualtat i marginació, acaben generant situacions que denominem d'exclusió en el sentit que apuntàvem més amunt.

En aquesta mateixa línia, diríem que el concepte de vulnerabilitat social delimita tot un seguit de situacions que es troben presidides per un equilibri social precari que es pot veure transformat en exclusió social mitjançant un procés d'intensificació o d'aparició de nous factors d'exclusió que poden estar relacionats o no amb la resta de factors preexistents.

Així, doncs, l'exclusió social implica l'acumulació de factors que, al seu torn, es poden presentar amb intensitats variables. És a dir, la precarietat laboral, per exemple, pot anar des de la feina no qualificada a temps parcial fins a la feina sense drets ni garanties socials en l'espai de l'economia submergida. Alhora, hi ha combinacions de factors que poden accelerar processos o sostenir situacions de les quals és molt difícil sortir. Així,

l'escassetat o la feblesa de xarxes familiars i socials unida a una situació de desocupació de llarga durada en una persona adulta pot dur a una situació d'aïllament social greu, i fins i tot de deteriorament en l'àmbit socio-sanitari o residencial.

L'exclusió social és, doncs, en la seva manifestació complexa i actual, un concepte integral, que pot prendre forma en qualsevol dels àmbits vitals bàsics de les persones. A més a més, les situacions que desencadena o sosté poden ser d'una gran varietat i gravetat. És per tot això que la perspectiva més adequada per estudiar-la ha de ser flexible i dinàmica i ha de tenir en compte totes les dimensions o àmbits.

1.4. Els àmbits i els factors d'exclusió social

Intentarem anar concretant i acotant determinats espais bàsics de la vida de les persones en els quals es poden desencadenar més fàcilment processos d'exclusió social. A grans trets, aquests processos es poden localitzar en els següents: l'àmbit econòmic, el laboral, el formatiu, el socio-sanitari, el residencial, el relacional i l'àmbit de la ciutadania i la participació.

Dins de cadascun d'aquests espais es poden identificar un conjunt de factors, que es poden donar sols o en combinació amb altres, del mateix tipus o d'un altre. En aquest procés d'acumulació, de combinació i de retroalimentació de factors d'exclusió és on es pot observar la relativa flexibilitat i permeabilitat de fronteres entre inclusió, exclusió i vulnerabilitat social.

L'exclusió social també té una dimensió espacial. Els processos d'exclusió s'acompanyen molt sovint de processos de segregació territorial que realimenten, al seu torn, la mateixa exclusió. Com hem sostingut, l'estructura i la dinàmica productiva tenen un fort impacte en el territori i en els seus habitants. La localització selectiva de les grans infraestructures públiques de transport i comunicació, els processos de deslocalització industrial cada cop més habituals i la producció basada en la informació i en el coneixement tenen evidentment conseqüències molt significatives no tan sols des del punt de vista ambiental, sinó també de distribució territo-

rial de la població en un mercat de treball de gran fluïdesa. Així, entenem que hi ha un seguit de condicionants contextuals relatius als aspectes mediambientals, socials, culturals i a les polítiques socials, que intervenen directament en els processos d'exclusió social. És per això que, en cada espai vital considerat, cal introduir altres elements procedents d'una mirada més territorial sobre l'exclusió social. És d'aquesta manera que es podrà parlar del no-accés o de l'accés restringit a determinats serveis públics i als drets de ciutadania.

A més dels àmbits apuntats, la comprensió de l'exclusió social passa per considerar la rellevància de tres grans eixos sobre els quals s'acaben vertebrant les desigualtats socials: l'edat, el sexe i l'origen i/o ètnia. Les investigacions i els estudis empírics realitzats ens indiquen que aquests tres eixos travessen les dinàmiques d'inclusió i exclusió, reforçant-les i imprimint, en cada cas, característiques o elements propis. Aquests eixos de desigualtat s'entrecreuen amb els factors d'exclusió més diversos, i donen lloc a una multiplicitat de situacions o combinacions concretes possibles. En aquest sentit, les dones, els joves, la gent gran, els immigrants o les persones procedents de països pobres, amb una situació administrativa regularitzada –o no– són els sectors socials més susceptibles a la vulnerabilitat i a l'exclusió social. D'altra banda, les persones que formin part d'aquests grups socials i es vegin afectades per situacions de crisi o fractures familiars també podran trobar-se excloses dels paràmetres generals d'inclusió.

Amb la voluntat d'il·lustrar aquesta perspectiva integral de l'exclusió social presentem el quadre 1.1.

L'àmbit econòmic

Dins l'àmbit econòmic podem distingir tres factors essencials d'exclusió: la pobresa, les dificultats financeres de la llar i la dependència econòmica de la protecció social. Tots tres són factors complementaris entre si i ens mostren diferents graus, moments o aspectes de l'exclusió econòmica.

L'EXCLUSIÓ SOCIAL DES D'UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

Àmbits	Principals factors d'exclusió	Eixos de desigualtat social		
Econòmic	Pobresa econòmica	Gènere	Estat	Ètnia / procedència o lloc de naixement
	Dificultats financeres			
	Dependència de prestacions socials			
	Sense protecció social			
Laboral	Desocupació			
	Subocupació			
	No qualificació laboral o desqualificació			
	Impossibilitat			
	Precarietat laboral			
Formatiu	No escolarització o sense accés a l'educació obligatòria integrada			
	Analfabetisme o baix nivell formatiu			
	Fracàs escolar			
	Abandonament prematur del sistema educatiu			
	Barrera lingüística			
Sociosanitari	No accés al sistema i als recursos socio-sanitaris bàsics			
	Addiccions i malalties relacionades			
	Malalties infeccioses			
	Trastorn mental, discapacitats o altres malalties cròniques que provoquen dependència			
Residencial	Sense habitatge propi			
	Infrahabitatge			
	Accés precari a l'habitatge			
	Habitatges en males condicions			
	Males condicions d'habitabilitat (amuntegament...)			
	Espai urbà degradat, amb deficiències o mancances bàsiques			
Relacional	Deteriorament de les xarxes familiars (conflictes o violència intrafamiliar)			
	Escassetat o feblesa de xarxes familiars (monoparentalitat, soledat...)			
	Escassetat o feblesa de xarxes socials			
	Rebuig o estigmatització social			
Ciutadania i participació	No accés a la ciutadania			
	Accés restringit a la ciutadania			
	Privació de drets per procés penal			
	No participació política i social			

Font: Elaboració pròpia.

Com ja hem dit, els orígens de l'estudi de l'exclusió els trobem en les anàlisis de pobresa. Tot i això, és important considerar que la pobresa pot tenir diferents nivells, i que no sempre és determinant en termes d'inclusió o exclusió social, encara que sovint els acompanyi. Així, en una situació d'exclusió social, la disponibilitat o la manca de recursos econòmics no té per què convertir-se en un factor determinant d'aquesta mateixa condició.

En l'anàlisi de la pobresa cal considerar diversos aspectes clau. El primer és si agafem la pobresa com un fenomen objectivament quantificable, o considerem que és més aviat un estat perceptible des del punt de vista subjectiu. Una anàlisi exhaustiva hauria de tenir en compte quantes persones viuen en condicions de mancança econòmica-material, però també quantes persones senten que viuen en aquest estat de mancança, i amb quin fonament es consideren pobres. En aquesta qüestió s'inscriu el debat sobre quines són les necessitats bàsiques que una persona hauria de poder cobrir per no ser considerada pobra.

També hi ha una disjuntiva important entre considerar la pobresa de manera relativa, és a dir, establerta a partir de la situació general de la comunitat, o de manera absoluta, sense tenir en compte el context social concret. En un punt intermedi, encara que no pas exempt de problemes, es podrien situar els intents de mesurar la pobresa de manera absoluta, però sobre la base de criteris que distingeixen diferents necessitats bàsiques per a sistemes socials diferenciats. En el primer grup (pobresa relativa) se situen la major part d'investigacions, atès que l'accés a les dades té un paper primordial en l'elecció de la perspectiva utilitzada. En el segon grup (pobresa absoluta universal) es poden trobar propostes en els nombrosos treballs d'Amartya Sen, que se centra en les capacitats necessàries o imprescindibles per desenvolupar un seguit de funcions. En el tercer grup podríem situar les anàlisis de pobresa basades en l'establiment d'una cistella bàsica de recursos.

D'altra banda, parlar de «pobresa» també comporta establir el nivell a partir del qual una persona o una llar és pobra, fixant l'anàlisi sobre llars o persones, etc. En alguns països, l'existència d'una renda mínima de caràcter general ha permès utilitzar aquest tipus de prestació com a llindar

de pobresa. En el cas espanyol, l'absència d'un sistema nacional d'aquestes característiques ha dificultat la utilització d'aquests paràmetres, habitualment coneguts com «llindars legals de pobresa». A més a més, les inconsistències i la manca de criteris clars en l'establiment de les quanties del sistema espanyol de pensions no contributives el fan inutilitzable a efectes de calcular l'extensió de la pobresa.⁽¹⁾ Finalment, els enfocaments que apunten a diferenciar l'estudi de la pobresa de la llar de la de l'individu tampoc no s'han de deixar de tenir en compte, ja que els resultats i la seva interpretació poden variar notablement. Agafar els individus amaga la distribució de recursos i les mancances en l'interior de la llar, mentre que considerar només la llar amaga les desigualtats existents en aquesta distribució, tal com han demostrat alguns estudis.

Els factors d'exclusió en l'àmbit econòmic no s'esgoten amb la pobresa en els sentits de manca o de limitació de recursos. Hi ha, com a mínim, dos altres factors: les dificultats financeres i la dependència de prestacions socials que sovint són insuficients per corregir situacions greus de manca econòmica o material. Finalment, també cal tenir en compte les situacions de desprotecció social. Malgrat les nombroses modalitats de protecció, persisteixen llacunes importants en la cobertura. Aquestes llacunes afecten, principalment, treballadors discontinus, desocupats que han esgotat les prestacions per desocupació o que no han cotitzat els mínims per accedir-hi, persones grans sense recursos propis que no arriben als 65 anys o que, havent superat aquesta edat, viuen amb altres persones amb ingressos superiors als fixats, persones amb minusvalideses inferiors al 65% i joves sense accés al mercat laboral.

L'àmbit laboral

Els nous processos productius, els canvis tecnològics i la desregulació laboral han produït un impacte immens en les condicions laborals i en

(1) A falta de llindars oficials, la major part dels estudis realitzats a Espanya prenen com a llindar de referència el 50% de la despesa/renda mitjana/mediana total, encara que últimament els estudis realitzats en el marc de la UE, amb una perspectiva més comprensiva, estan prenent el 60%.

la configuració del mercat de treball actuals. Tot i això, abans d'entrar en la concreció dels principals factors que operen en aquest camp és fonamental subratllar que una anàlisi comprensiva requereix introduir una aproximació al concepte mateix de treball que n'integri totes les manifestacions, més enllà de les formes estrictament mercantils que adopti. D'aquí que calgui tenir en compte formes com el treball domèstic no remunerat o l'ajuda familiar. D'altra banda, tampoc no es pot oblidar que l'ocupació, a més de ser la font bàsica d'ingressos de les persones i, per tant, un mitjà de subsistència, també constitueix un mecanisme d'articulació de relacions socials. D'aquí que la manca o la precarietat en l'ocupació tinguin efectes en termes d'exclusió social que van més enllà de la qüestió estrictament econòmica.

L'anàlisi dels processos d'exclusió en l'esfera laboral comporta la necessitat de distingir entre dos espais: l'accés al mercat laboral (la major o menor condició d'«ocupabilitat» de les persones) i l'exclusió o vulnerabilitat social derivada de les condicions de treball. La crisi de l'ocupació de les societats capitalistes actuals, agreujada en els anys noranta, s'expressa des de dues perspectives: d'una banda, la irrupció d'una desocupació severa que afecta un sector important de la població, i de l'altra, una crisi de la qualitat de la nova ocupació amb altes taxes de temporalitat i condicions laborals que mostren un complex mapa de precarietat amb intensitats diverses.

Entre la desocupació i l'ocupació en bones condicions (econòmiques, d'horari, físiques, relacionals, de protecció, de seguretat, etc.) hi ha un ampli ventall de situacions, algunes de les quals poden originar o formar part de processos d'exclusió social. L'exclusió en l'espai de l'accés al mercat laboral pot adoptar múltiples formes: des de la més clàssica i evident, la desocupació, fins a altres de menys òbvies encara que igualment rellevants com la subocupació. Tot i això, l'exclusió laboral no s'expressa únicament en la manca d'ocupació, sinó que té relació amb les diverses situacions de precarietat laboral, en alguns casos de caràcter endèmic, que es contraposen fortament a la situació d'ocupació estable i amb un seguit de drets adquirits.

L'àmbit formatiu

La formació adquireix un paper d'especial rellevància en relació amb l'exclusió social en la mesura que atorga competències per facilitar l'adaptació per a la vida professional, i contribueix al desenvolupament personal i social, sobretot en un context en què el coneixement i la informació ocupen la centralitat de l'espai productiu i social. A la pràctica, l'exclusió formativa pot considerar-se com l'accés al sistema educatiu i el capital formatiu que tenen les persones. En el primer cas, els factors principals d'exclusió serien la inaccessibilitat a l'educació obligatòria que pateixen, per exemple, molts discapacitats, o l'absència d'escolarització en edats en què l'educació té un caràcter obligatori.

D'altra banda, el capital formatiu no tan sols capacita o incapacita les persones en termes d'inserció sociolaboral, sinó que influeix, en gran mesura, en la definició de l'individu que fan els altres i un mateix en un pla moral. La categorització de les persones segons un criteri suposadament basat en elements objectius també classifica les persones segons el seu «valor» implícit, i aquesta discriminació té efectes tant de caràcter simbòlic com pràctic. En aquest espai es poden identificar com factors d'exclusió o vulnerabilitat social l'analfabetisme o els nivells formatius baixos, el fracàs escolar, l'abandonament prematur del sistema educatiu i el desconeixement de la llengua.

L'àmbit socio sanitari

La salut, tant en termes d'accés als serveis bàsics universals com en el seu estat i en les seves relacions amb les condicions de vida i treball, és un altre dels àmbits on les desigualtats socials es manifesten amb més força: malalts mentals no diagnosticats que no segueixen cap tractament, persones amb discapacitats relatives no reconegudes però que els generen dificultats en la seva activitat diària, etc.

La manca d'accés al sistema i als recursos socio sanitaris bàsics és la manifestació més explícita de l'exclusió que poden patir les persones en l'àmbit socio sanitari. D'altra banda, determinades malalties que tenen un caràcter durador i/o difícilment reversible, o que deixen seqüeles, suporta-

ran l'exclusió o el rebuig social amb més intensitat i durada en el temps que altres. Entre aquestes malalties podem distingir, per exemple, les addiccions, les malalties infeccioses, els trastorns mentals greus, les discapacitats i, en general, malalties cròniques que provoquen dependència i trastorns o alteracions de la imatge física que provoquen seqüeles irreversibles. A més a més, en aquests últims casos, la persona que pateix un trastorn mental crònic, que va néixer amb una anomalia congènita o que pateix les seqüeles anatòmiques i funcionals d'alguna altra malaltia o accidents pot patir el rebuig social durant tota la vida per aquests motius, perquè el seu estigma és visible, reconoscible i, en principi, irreversible.

L'àmbit residencial

La residència és un aspecte essencial en la vida de les persones i famílies, i l'exclusió de la família és, moltes vegades, reflex o conseqüència de dificultats patides en altres àmbits, especialment en l'econòmic i el laboral. Tot i això, també existeixen determinades situacions en relació amb l'habitatge que poden ser generadores d'exclusió en altres aspectes de la vida de les persones. A més a més, al marge de l'habitatge en si mateix, no es poden oblidar els aspectes més vinculats al territori. És a dir, l'entorn o el medi on l'habitatge s'ubica: barris degradats, àrees rurals deshabitades...

L'exclusió social relacionada amb l'habitatge i l'espai urbà té l'origen en un factor generador clau: el caràcter socialment selectiu i espacialment segregador dels mercats de sòl i d'habitatge, amb una estructura controlada per una minoria i amb un caràcter marcadament especulatiu, amb una presència pública generalment feble o residual i amb poca atenció als aspectes mediambientals. A Espanya, els preus de l'habitatge han tingut, al llarg dels darrers 15 anys, un comportament clarament alcista. Les pressions de la demanda i els comportaments especulatius han provocat cicles d'encariment per sobre de les taxes d'inflació. Tot plegat ha provocat una crisi d'accessibilitat, és a dir, d'exclusió del mercat immobiliari d'amplis sectors socials. D'altra banda, a l'exclusió de l'accés a l'habitatge s'hi afegeix la persistència i la constant emergència de barris degradats, habitatges inadequats i habitabilitat sense condicions.

En relació amb el que hem dit, dins l'àmbit d'exclusió de l'habitatge poden assenyalar-se dos grans espais diferenciats a l'entorn dels quals s'agrupen els factors d'exclusió: l'espai de l'accessibilitat i l'espai de les condicions. En el primer es té en compte bàsicament l'exclusió en l'accés a l'habitatge, que pot ser total o parcial. És a dir, cal tenir en compte les situacions d'infrahabitatge i el fet d'estar sense habitatge. Així, d'una banda es poden patir problemes a l'hora d'accedir a l'habitatge i, des d'aquesta perspectiva, el no-accés (que es manifesta en la no-disposició d'un habitatge) constituiria el factor d'exclusió més extrem. D'altra banda, també es donen situacions d'exclusió en l'àmbit de l'habitatge produïdes per les seves males condicions.

Dins les condicions de l'habitatge distingim tres grans factors d'exclusió: les males condicions de l'habitatge, de l'habitabilitat i les males condicions ambientals o de l'entorn. Tot i això, les dimensions social i cultural de l'habitatge dificulten l'establiment d'uns paràmetres objectius i universals que ens permetin avaluar-ne objectivament les condicions.

Així, doncs, considerem que la valoració de l'habitatge en termes d'exclusió social només es pot fer partint de l'anàlisi de les condicions generals d'habitabilitat en el context social de referència. Per exemple, la no-disponibilitat d'aigua corrent es pot considerar un factor d'exclusió en la mesura que la situem en un context social on una majoria de la població en disposa fins al punt que esdevé realitat inqüestionable, i la canalització constitueix un servei públic. D'altra banda, pel que fa a l'habitatge, com també passa en altres àmbits, els usos estan molt marcats per l'herència cultural, amb la qual cosa s'introdueix un nou factor de relativisme.

L'àmbit relacional

Tant la família com els vincles comunitaris exerceixen de suports per fer front a les situacions de risc i/o vulnerabilitat. En aquest sentit, el deteriorament o l'escassetat de xarxes familiars i socials pot constituir en si mateix una forma d'exclusió que transcendeixi la dimensió afectiva, de manera que a vegades es converteix en un mecanisme d'edificació de barres objectives i subjectives per a la inclusió social de les persones. Hi ha

determinades trajectòries d'exclusió que tenen com a eix fonamental la dimensió de les relacions, i altres on les relacions apareixen com a agreujant.

Entre els factors més destacats, el primer remet al deteriorament de xarxes familiars, i al·ludeix a les conseqüències psicològiques i socials dels conflictes i/o a la violència intrafamiliar. El segon factor destacat fa referència a la vulnerabilitat que pateixen determinats nuclis familiars amb una escassetat rellevant de suports i xarxes.

L'entorn familiar és un dels pilars clau del desenvolupament personal, tant des del punt de vista cognitiu com, sobretot, emocional. La importància de la família en termes d'exclusió radica, així mateix, en la funció socialitzadora que exerceix, ja que en el seu si es transmeten i s'aprenen les normes i els principis bàsics de pensament, d'acció i de relació que permetran als individus ser reconeguts i reconèixer-se com a membres de la societat. La família actua, doncs, com a moduladora de les realitats individuals, tant en sentit positiu com negatiu: pot exercir de suport per contrarestar les desigualtats, però, d'altra banda, també pot actuar com un agent de bloqueig que indueixi a l'exclusió social. El deteriorament de l'esfera més propera a l'individu pot ser el detonant de determinats processos d'exclusió social, o també pot acompanyar trajectòries d'exclusió fruit de circumstàncies d'ordre econòmic, laboral, de salut, etc. En contextos com l'espanyol, on hi ha més feblesa en les estructures de l'Estat de Benestar, la família acaba sent l'únic suport de què disposen les persones.⁽²⁾

D'altra banda, i al marge de la família, també es poden tenir en compte com a factors d'exclusió els relatius a l'escassetat o a la feblesa de xarxes socials o de proximitat. Aquestes xarxes són, juntament amb la feina, la família i l'Estat, els pilars de la inclusió social, com ja hem demostrat anteriorment (vegeu el gràfic 1.1, pàg. 15). En conseqüència, la manca o la feblesa d'aquestes xarxes pot comportar un aïllament relacional que condicioni o faci més precàries situacions personals i/o familiars d'exclusió produïdes per factors corresponents a altres espais o àmbits socials. És el cas, per exemple, de molts avis que viuen sols, o de nuclis familiars

(2) Vegeu Moreno (2002).

monoparentals que han de fer front a les càrregues domèstiques i familiars sense tenir cap mena de suport extern. No pretenem afirmar que una persona en situació d'exclusió social no té cap mena de contacte amb ningú, que no té «llaços», «vincles» o «relacions» amb veïns, coneguts o transeünts, sino que no disposa del «llaç», del «vinçle» social que li permet sentir-se com a «persona»; és a dir, com algú amb identitat pròpia i, alhora, ésser reconegut com un més, com un ciutadà més, amb les seves mancances i limitacions, però també amb els seus recursos i oportunitats.

Àmbit de la ciutadania i la participació

Aquest és un àmbit fonamental d'inclusió, atès que remet a la participació social plena en drets i obligacions. En aquest sentit, recull les situacions més explícites d'exclusió, com poden ser les de negació o restricció de l'accés de la ciutadania o la reclusió penitenciària.

D'altra banda, és habitual relacionar la manca de cohesió social amb el nivell de (no-) participació política. Els exclosos socials sovint no tenen veu en el camp polític ni possibilitat, ni potser capacitat, d'actuar i influir en el seu entorn més o menys immediat. Les situacions relacionades amb la manca d'accés a la ciutadania, o la privació de determinats drets polítics i/o socials són aquelles en què, per exemple, no es té cap mena d'accés a la ciutadania –els immigrants en situació no regularitzada o sense permís de treball– o els que hi tenen un accés restringit perquè no tenen la nacionalitat espanyola i no poden, per tant, exercir plenament els drets que la nacionalitat concedeix, tot i que puguin treballar i residir legalment en territori espanyol. A més a més, en les situacions d'estrangeria regularitzada, apareix la qüestió ineludible de l'estigmatització social i/o cultural dels estrangers, que actua al marge de la seva situació jurídica i política.

També s'han de considerar altres factors d'exclusió que fan referència a situacions presents o passades de privació de drets polítics per processos penals. Aquí, com passa en el cas d'estrangeria, també cal tenir en compte una altra dimensió de l'exclusió que està determinada per un fet que està més enllà de la condició jurídica del pres o l'express i de les limitacions que aquest pugui patir respecte a la ciutadania: les seqüeles físiques

ques, psicològiques i socials de la presó, que dificulten enormement la reinserció social dels que hi han passat.

D'altra banda, la participació política i social pot ser entesa com un element clau en l'engranatge de la inclusió plena o l'exclusió relativa que poden patir determinades persones o grups socials. En aquest sentit, autors com Rosenstone i Hansen (1993) mostren com els fenòmens vinculats a processos d'exclusió, ja sigui aquesta exclusió de caràcter econòmic, laboral, formatiu o d'una altra índole, incideixen directament en la participació en un sentit negatiu, és a dir, en la no-participació. D'aquesta manera, els mateixos autors subratllen que les persones que participen en el camp polític són les que es troben socialment i econòmicament en una millor posició social.

1.5. Síntesi del capítol

En els darrers temps s'ha intentat reconceptualitzar el clàssic i permanent debat sobre la «qüestió social» i sobre la pobresa, des de noves categories o formes de representació que miraran de reflectir de manera més fidel, tant des del punt de vista descriptiu com de guia per a l'acció, les noves i complexes formes de desigualtat, vulnerabilitat i marginació social. Des de fa uns quants anys, i de manera més intensa, des que la Unió Europea va adoptar el terme per emmarcar les seves iniciatives i preocupacions en matèria social, s'utilitza el concepte d'exclusió social com a expressió de la ruptura de persones o col·lectius amb els llaços o vincles socials que els confereixen o els acosten a la plenitud en la seva condició d'éssers humans.

No deixa de ser, evidentment, una nova manera de representar, de problematitzar les tradicionals qüestions socials, les desigualtats, la conflictiva relació entre l'esfera política de drets, deures i estatus de ciutadà i una esfera econòmica que continua generant, gairebé irremissiblement, desigualtat, dependència i submissió en les condicions de treball i de producció. Però també pretén ser una nova manera d'enfocar l'acció de resposta, conferint perspectives diferents, tant substantives com operatives, a les polítiques públiques.

Els grans canvis produïts en les esferes econòmica, social i familiar que hem repassat anteriorment han desencadenat una gran fragmentació i heterogeneïtat en les situacions de desigualtat i mancança. Moltes vegades aquests elements es connecten entre si i es retroalimenten, de manera que generen estats o situacions que són molt difícils d'abordar amb els instruments compensatoris i redistributius que costosament s'havien anat armant en les successives fases de desenvolupament de l'industrialisme. La utilització del concepte d'exclusió social ens permet descriure millor el que passa i intentar construir polítiques més adequades per donar resposta a les noves situacions creades.

També hem intentat concretar els aspectes vitals que més fàcilment poden desencadenar processos d'exclusió social. Ens hem referit així als àmbits econòmic, laboral, formatiu, sociosanitari, residencial, relacional i de ciutadania i participació com els que ens semblaven més significatius. I hem advertit que en cadascun d'aquests àmbits podríem identificar factors que, de manera aïllada o en combinació amb altres, acumulen, combinen i retroalimenten aquestes situacions de «desconnexió» o exclusió social. D'altra banda, també hem volgut posar l'èmfasi en el fet que aquest conjunt d'àmbits i factors no es poden llegir o entendre de manera que no considerin la rellevància de tres grans eixos sobre els quals s'acaben vertebrant les desigualtats socials: l'edat, el sexe i l'origen i/o ètnia.

Sabem que les fronteres entre vulnerabilitat social, exclusió o inclusió, són complexes i fluïdes i fins i tot poden ser ambigües en determinats aspectes. Tot i això, creiem que la representació que es persegueix amb l'ús del terme exclusió és adequada per fer emergir noves situacions de desigualtat i dependència, i per això, poder millorar les respostes col·lectives al respecte. Les pàgines que segueixen mostraran primer com s'ha anat articulant el tema a la Unió Europea en general i a Espanya en particular, i posteriorment veurem quins primers elements podem fer servir per avaluar la situació de l'exclusió social al nostre país.

II. Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social a Europa

Un cop exposat el marc teòric del concepte de l'exclusió social és el moment d'endinsar-nos en aquesta problemàtica. Una problemàtica, l'exclusió social, que ha estat abordada per la Unió Europea mitjançant un programa específic i que implica tots els Estats membres, així com les diferents instàncies de govern que els componen. Per això iniciem aquí un apartat de retrospectiva de la conceptualització i disseny del programa europeu de lluita contra l'exclusió social. Acte seguit ens endinsarem en el principal instrument d'acció generat a partir d'aquest programa, els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social (PNAIS, d'ara endavant, Plans Nacionals d'Acció). Analitzarem, des d'una perspectiva comparada, els quinze Plans Nacionals d'Acció elaborats pels quinze Estats membres de la Unió Europea i, posteriorment, en un intent d'apropar-nos més a aquest instrument, ens situarem en el pla espanyol per analitzar els avenços realitzats per part d'aquest estat en l'elaboració del primer pla (2001-2003) i del segon pla (2003-2005).

2.1. L'impuls europeu en la lluita contra l'exclusió social

És inacceptable el nombre de persones que viuen a la Unió per sota el llindar de la pobresa i excloses socialment.⁽¹⁾

La frase que encapçala aquest apartat va ser el punt de partida amb què el Consell Europeu,⁽²⁾ reunit a Lisboa i a Feira el març del 2000, va impulsar definitivament la lluita contra l'exclusió social a nivell comunitari. Un impuls que es va materialitzar en l'aprovació de la iniciativa que va posar en marxa l'aprovació dels Plans Nacionals d'Acció i la seva progressiva acomodació seguint el mètode obert de coordinació amb què treballa la Unió Europea.

El mètode obert de coordinació combina, en matèria d'inclusió social, dos elements. D'una banda, una actuació dels Estats membres mitjançant l'elaboració d'un Pla Nacional d'Acció amb un període de vigència de dos anys. I, d'altra banda, una actuació de la Comissió Europea⁽³⁾ per facilitar la cooperació entre els estats. En aquest sentit, no podem oblidar que els estats són precisament els qui concentren la competència en matèria d'inclusió social, mentre que les institucions europees tenen un paper complementari i de suport a les iniciatives desenvolupades pels mateixos Estats membres.

Aquest mètode representa un conjunt d'accions encaminades «a estendre les pràctiques idònies i a aconseguir una convergència més gran entorn dels principals objectius de la UE». Alhora, aquest mètode pretén facilitar la configuració progressiva de les polítiques dels Estats membres en allò que des de les instàncies europees es considera idoni, en aquest cas,

(1) A Conclusions del Consell Europeu de Lisboa (2000).

(2) El Consell Europeu és el principal òrgan de decisió política de l'estructura europea. És en el si del Consell de la Unió Europea on els ministres dels Estats membres es reuneixen. Així, per exemple, quan les qüestions que s'han de tractar són socials, acudeixen al Consell Europeu els ministres d'affers socials de cada estat.

(3) La Comissió Europea és una institució amb poders d'iniciativa, execució, gestió i control de tot el que es decideix en les instàncies comunitàries. Concentra, per tant, la funció de garantir que allò que s'expressa en els tractats europeus respecta l'interès comunitari.

LES ACCIONS QUE COMPREN EL MÈTODE OBERT DE COORDINACIÓ EN MATÈRIA D'INCLUSIÓ SOCIAL

Accions del mètode obert de coordinació en inclusió social	Coordinació referida a:
1. Establir directrius per a la Unió combinades amb calendaris per assolir els objectius establerts a curt, mitjà i llarg termini	Actuació
2. Plasmar les directrius en polítiques nacionals i regionals establint objectius específics i fent els passos adequats (Pla Nacional d'Acció)	
3. Establir indicadors i punts de referència quantitativs i qualitativs i adaptats a les necessitats dels diferents Estats membres i sectors com a mètode de comparació de les pràctiques idònies	Generació de coneixement i aprenentatge conjunt
4. Organitzar periòdicament controls i avaluacions entre homòlegs com a processos d'aprenentatge mutu	

Font: Elaboració pròpia.

per combatre l'exclusió social. Per tant, i analitzant amb més deteniment les accions que componen el mètode obert de coordinació en matèria d'inclusió social –vegeu el quadre 2.1–, es planteja una actuació tant a escala nacional com comunitària, i tant referida a l'actuació directa de cada estat com a la generació de coneixement d'aquesta problemàtica de manera conjunta.

Així mateix, a Lisboa no tan sols s'assenten les bases de la lluita europea contra l'exclusió social, sinó que també s'avança en el compromís dels Estats membres en matèria d'inclusió social. En altres paraules, s'inicia la planificació sobre el calendari de les accions que componen el mètode obert de coordinació en matèria d'inclusió social.

En concordança amb el que va expressar el Consell de Lisboa, el mateix any 2000 la Comissió Europea va emetre una comunicació titulada «Construir una Europa inclusiva». La iniciativa de la Comissió responia al reconeixement dels «Estats membres que la marginació social constitueix un dels reptes principals als quals s'enfronten les nostres economies i societats». L'extens document va ser fruit d'una àmplia consulta feta amb els Estats membres i les organitzacions ciutadanes al llarg dels mesos anteriors.

Així mateix, fent un repàs conjunt d'iniciatives d'inclusió social implementades per alguns Estats membres, així com per les instàncies

europées, la Comissió afirma que «el desafiament no consisteix tan sols a millorar l'assistència proporcionada a les persones excloses (o exposades al risc d'exclusió), sinó també a actuar per eliminar les barreres estructurals que dificulten la integració social i reduir així els casos de marginació social».

El compromís adquirit a Lisboa es converteix en l'eix central del Consell Europeu celebrat a Niça el desembre del 2000. Així, el Consell Europeu aprova els objectius de la lluita contra la pobresa i l'exclusió social adoptats pel Consell –vegeu l'apartat: L'estructura–. Convida els Estats membres a emmarcar les seves prioritats en aquests objectius, a presentar el juny del 2001 un Pla Nacional d'Acció per un període de dos anys, i a definir indicadors i procediments de verificació que permetin apreciar els progressos realitzats.

Paral·lelament a la fase d'implementació de la primera ronda de Plans Nacionals d'Acció, el desembre del 2001 el Consell Europeu es va reunir a Laeken. Aquí, la Comissió i el Consell van presentar un informe conjunt sobre la integració social a la Unió, realitzat sobre les iniciatives presentades fins a aquell moment. Laeken es va convertir, així, en una trobada per dur a la pràctica la reflexió i l'aprenentatge conjunt impulsats pel mètode obert de coordinació, la qual cosa representava un veritable pla d'acció per facilitar la convergència de les iniciatives nacionals i els objectius europeus.

Com que els Plans Nacionals d'Acció elaborats el 2001 tenien una vigència de dos anys, al final del 2002 s'inicien les actuacions preparatòries per a la posada en marxa de la segona ronda de Plans Nacionals d'Acció (2003-2005). I per tant, aquest conjunt de mesures van destinades a corregir o ajustar els plantejaments inicials i facilitar així una convergència més gran de les polítiques públiques dels Estats membres en matèria d'inclusió social. El novembre del 2002, mitjançant un document enviat pel Comitè de Protecció Social al Consell, es fa una avaluació de la primera ronda de Plans Nacionals d'Acció amb la intenció de debatre les mesures de suport necessàries per aconseguir els plantejaments inicials. En aquesta avaluació es reconeix l'encert dels objectius adequats aprovats a

Niça, però s'estableix la necessitat de fer-hi tres canvis. D'una banda, s'esmenta la necessitat de reforçar la perspectiva de gènere en els Plans Nacionals d'Acció. En segon lloc, el reforç dels riscos de pobresa i exclusió social que afecten els immigrants. I, per últim, s'aconsella que els Estats membres fixin en els Plans Nacionals d'Acció respectius objectius per reduir significativament, l'any 2010, el nombre de persones amb risc de pobresa i exclusió social.

Amb tot plegat, el Comitè de Protecció Social va emetre un document marc en què s'establien les directrius comunes dels Plans Nacionals d'Acció per al període 2003-2005, establint que el segon cicle de Plans Nacionals d'Acció hauria d'identificar els progressos fets i partiria dels resultats d'aquests progressos. En primer lloc, l'oportunitat d'avaluar els punts forts i els punts febles dels principals instruments polítics a la llum de les directrius comunes i, tot seguit, centrar l'èmfasi en com es reforçaran les polítiques i accions dels Estats membres, a nivell nacional, regional o local, a fi de complir l'objectiu establert a Lisboa de donar un impuls definitiu a l'eradicació de la pobresa i l'exclusió social.

Paral·lelament, el Comitè de Protecció Social, mitjançant les directrius comunes, estableix un conjunt de suggeriments basats en l'avaluació de la primera ronda de Plans Nacionals d'Acció. Entre aquests suggeriments cal destacar:

- S'ha d'aclarir el vincle entre els processos de Plans Nacionals d'Acció i els processos existents d'elaboració de polítiques i s'ha de vetllar perquè la problemàtica de la pobresa i l'exclusió social estigui inscrita en el conjunt d'àmbits polítics.

- S'ha de reconèixer la importància de la dimensió local i regional, respectant les diferències existents entre els diferents estats en relació amb la distribució de les competències.

- S'ha d'elaborar un enfocament integrat i estratègic dels principals aspectes transversals.

- S'han de definir i desenvolupar respostes polítiques per ajudar les persones més marginades i excloses (per exemple, i depenent de circum-

tàncies nacionals específiques, s'haurien de prendre mesures específicament per a dones pertanyents a minories ètniques).

- Els àmbits de la salut o la cultura s'han d'integrar millor en altres àmbits d'actuació.

- S'han d'establir objectius clars i metes específiques.

- La dimensió d'igualtat entre les dones i els homes s'ha d'integrar en cada etapa dels plans, en la definició dels reptes, en l'elaboració, aplicació i avaluació de les polítiques, en la selecció d'indicadors i objectius i en la participació dels interessats.

En síntesi, l'impuls europeu de la lluita contra l'exclusió social es fa mitjançant un conjunt de trobades i d'accions en què participen les diferents instàncies europees amb competències en aquesta matèria –vegeu el gràfic 2.1–. És per tant un impuls conjunt que implica tant els responsables polítics en matèria d'affers socials dels Estats membres com la Comissió Europea i aquelles instàncies sectorials creades específicament per a aquesta temàtica.

El conjunt d'iniciatives europees culmina el juliol del 2003, amb l'aprovació i la posada en marxa de la segona ronda de Plans Nacionals d'Acció. I és en aquest punt on se situa l'anàlisi que segueix i que pretén realitzar una comparació entre els quinze plans aprovats per als anys 2003-2005. En aquesta comparació no es podran perdre de vista els plantejaments establerts per les instàncies europees i que han estat abordats durant aquest apartat. Tot i això, i amb el propòsit de fer més significativa l'anàlisi esmentada, la comparació serà articulada entorn d'un conjunt de criteris metodològics que des del nostre punt de vista es consideren apropiats per al disseny i la futura implementació de polítiques públiques d'inclusió social. Així mateix, la comparació que s'ofereix tot seguit pretén demostrar com han estat portats a la pràctica els plantejaments europeus en matèria d'inclusió social, així com propiciar una reflexió entorn de les perspectives que plantegen els diferents Estats membres per combatre l'exclusió social.

L'IMPULS EUROPEU EN LA LLUITA CONTRA L'EXCLUSIÓ SOCIAL

Cronologia

Març 2000	CONSELLS EUROPEUS DE LISBOA I FEIRA		<ul style="list-style-type: none"> • Impuls definitiu a la lluita contra l'exclusió social • Aplicació del mètode obert de coordinació
↓	Novembre 2000	Transmissió de text del Consell Europeu i Política Social al Consell Europeu de Niça	<ul style="list-style-type: none"> • Definició dels objectius adequats per a l'elaboració dels Plans Nacionals d'Acció
Desembre 2000	CONSELL EUROPEU DE NIÇA		<ul style="list-style-type: none"> • Ratificació de les conclusions del Consell Europeu de Lisboa i Feira • Compromís d'elaboració dels Plans Nacionals d'Acció
↓	De desembre 2000 a juny 2001	Elaboració, aprovació i remissió dels Plans Nacionals d'Acció	<ul style="list-style-type: none"> • Tots els Estats membres envien els Plans Nacionals d'Acció (2001-2003) respectius a la Comissió
Desembre 2001	CONSELL EUROPEU DE LAEKEN		<ul style="list-style-type: none"> • Presentació de l'informe conjunt del Consell i la Comissió sobre la integració social
↓	Novembre 2002	Transmissió de text del Comitè de Protecció Social al Consell	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de suport al document dels objectius comuns per a la segona ronda dels Plans Nacionals d'Acció
↓	De novembre 2002 a juliol 2003	Elaboració, aprovació i remissió dels II Plans Nacionals d'Acció	<ul style="list-style-type: none"> • Tots els Estats membres envien els Plans Nacionals d'Acció (2003-2005) respectius a la Comissió

Font: Elaboració pròpia.

2.2. Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social a Europa

En l'anàlisi comparada dels quinze plans nacionals d'acció contra l'exclusió social amb vigència durant el bienni 2003-2005, no podem perdre de vista els plantejaments generats des de les instàncies europees i que han estat comentats a l'inici d'aquest capítol. I és que un dels elements que estructura la comparació dels Plans Nacionals d'Acció és l'ajustament a les directrius comunes. Posteriorment apareixeran altres criteris més específics del que es consideren bones pràctiques per a la inclusió social⁽⁴⁾ i que estan més relacionats amb el disseny de les mesures.

En aquest sentit, i de manera prèvia a l'anàlisi comparativa, cal advertir que aquesta anàlisi se centra en els segons plans nacionals (2003-2005) i que per a això s'ha analitzat el primer nivell de mesures de cada pla.⁽⁵⁾

L'estructura

A partir de la cimera de Niça, i tal com s'ha comentat anteriorment, es van aprovar els objectius adequats en la lluita contra l'exclusió social –vegeu el quadre 2.2–. En aquests objectius es reflectia una voluntat consensuada d'articular el conjunt de Plans Nacionals d'Acció amb una mateixa estructura, a fi de facilitar una posterior anàlisi comparativa i d'aprenentatge conjunt entorn de la problemàtica de l'exclusió social. En aquest sentit, els objectius aprovats es divideixen en quatre apartats:

- a) Accés a l'ocupació i recursos, drets, béns i serveis de tots els ciutadans.
- b) Prevenició dels riscos d'exclusió.

(4) Per a un desenvolupament més detallat sobre les bones pràctiques d'inclusió social vegeu Institut de Govern i Polítiques Públiques - UAB (2003); *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*. Plataforma de ONGS de Acción Social, Madrid.

(5) Cada pla ha organitzat els seus apartats de forma diferent, de manera que no era possible fer-ne una lectura comparada automàtica. És per això que hem centrat l'atenció en el primer nivell de mesures, és a dir, sense arribar a l'últim nivell on s'estableixen les mesures concretes. Això pot ser una limitació en alguns aspectes, però també un avantatge. De totes maneres, per als criteris de comparació seleccionats, n'hi ha prou amb aquest primer nivell.

OBJECTIUS PER LLUITAR CONTRA L'EXCLUSIÓ SOCIAL ACORDATS EN EL CONSELL EUROPEU DE NIÇA

1. Foment de la participació en l'ocupació i de l'accés als recursos, drets, béns i serveis per part de tothom

1.1. Foment de la participació en l'ocupació

- a) Afavorir l'accés a una ocupació duradora i de qualitat per a totes les dones i tots els homes en situació de treballar.
- b) Prevenir les ruptures professionals desenvolupant la capacitat d'inserció professional mitjançant la gestió de recursos humans, l'organització del treball i la formació permanent.

1.2. Foment de l'accés a tots els recursos, drets, béns i serveis

- c) Organitzar els sistemes de protecció social.
- d) Aplicar polítiques que tinguin per objectiu l'accés de tothom a un habitatge digne i saludable, així com als serveis essencials necessaris, tenint en compte el context local, i a una existència normal en aquest habitatge.
- e) Aplicar polítiques que tinguin per objectiu l'accés de tothom a les atencions necessàries per al seu estat de salut, fins i tot en cas de dependència.
- f) Desenvolupar prestacions, serveis o mesures d'acompanyament per a les persones que els requereixin, que els permetin un accés efectiu a l'educació, a la justícia i a altres serveis públics i privats com la cultura, l'esport i les activitats recreatives.

2. Prevenció dels riscos d'exclusió

- a) Aprofitar plenament les possibilitats de la societat del coneixement i de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació, i vetllar perquè ningú no en quedi al marge, fent especial atenció a les necessitats de les persones amb discapacitats, exclusió escolar o pèrdua de l'habitatge.
- b) Aplicar mesures destinades a preservar tota forma de solidaritat familiar.
- c) Aplicar polítiques que tinguin per objectiu evitar les crisis en les condicions de vida que puguin conduir a situacions d'exclusió, especialment pel que fa als casos d'endeutament excessiu.

3. Actuació a favor dels més vulnerables

- a) Afavorir la integració social de les dones i dels homes que, especialment a causa de la seva minusvalidesa o de la seva pertinença a un grup social amb dificultats d'inserció particulars, corrin el risc de trobar-se en situacions de pobresa persistent.
- b) Actuar amb vista a l'eliminació de les situacions d'exclusió social que afectin els nens i donar-los totes les oportunitats d'una bona inserció social.
- c) Desenvolupar accions globals destinades als territoris en què hi hagi exclusió.

4. Mobilització de tots els agents

- a) Promoure, segons les pràctiques nacionals, la participació i l'expressió de les persones en situació d'exclusió, particularment pel que fa a la seva situació, a les polítiques i a les accions de les quals són destinatàries.
- b) Vetllar per la integració de la lluita contra les exclusions en el conjunt de les polítiques.
- c) Promoure el diàleg i la coordinació entre tots els agents públics i privats interessats, especialment implicant els interlocutors socials, les ONG i les organitzacions de serveis socials, fomentant la responsabilitat i l'actuació de tots els ciutadans, i propiciant la responsabilitat social de les empreses.

Font: Elaboració pròpia.

c) Actuació a favor dels més vulnerables.

d) Mobilització de tots els agents.

Aquest conjunt d'objectius aprovat en el marc de la cimera de Niça (2004) es va convertir en molts casos, tot i que no en tots, en la línia estructural dels Plans Nacionals d'Acció respectius. Cal fer un aclariment: les situacions d'exclusió social eren –i encara són– diferents en cadascun dels països membres de la Unió Europea –aleshores conformada per quinze estats–, tant en factors d'exclusió com en col·lectius afectats. Així mateix, els itineraris històrics de cadascun dels estats pel que fa a polítiques de benestar també són diferents. Per això, si bé es pretén que els diferents Plans Nacionals d'Acció compleixin els plantejaments bàsics de l'estructura de Niça, no trobarem una similitud total pel que fa als continguts, a la presentació i a l'estructuració de cadascun dels plans.

Tal com es pot constatar en el quadre 2.3, la línia impulsada per la Unió Europea a Niça ha quedat plasmada en vuit dels quinze plans d'acció europeus que s'analitzen aquí. Entre els plans que segueixen l'estructura de Niça trobem tant països amb un Estat de Benestar de gran trajectòria, com és el cas de França o del Regne Unit, com altres de relativament joves, com Espanya, Grècia o Portugal. Els set estats restants han optat per un plantejament alternatiu i han articulat els plans respectius segons estructures prò-

Quadre 2.3

AGRUPACIÓ DE PAÏSOS SEGONS L'ESTRUCTURA DELS SEUS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ

Plans Nacionals d'Acció amb l'estructura recomanada pel Consell Europeu de Niça	Plans Nacionals d'Acció amb una estructura pròpia
Espanya	Àustria
França	Alemanya
Grècia	Bèlgica
Irlanda	Dinamarca
Itàlia	Finlàndia
Luxemburg	Holanda
Portugal	Suècia
Regne Unit	

Font: Elaboració pròpia.

pies i sense punts en comú entre elles. Entre aquests estats trobem els països nòrdics, Suècia, Finlàndia i Dinamarca, la qual cosa ens inclina a pensar que la seva coneguda tradició socialdemòcrata els ha influït a l'hora de modelar el pla segons la seva visió del problema. També trobem altres països amb una trajectòria important pel que fa a protecció i a polítiques socials, com per exemple Alemanya, Holanda o Bèlgica.

De fet, el plantejament alternatiu que estructura algun dels plans europeus no implica necessàriament un incompliment dels objectius plantejats per la UE, sinó simplement una estructuració diferent en la línia prevista en el mètode obert de coordinació. A més a més, aquesta estructuració pròpia permet dilucidar la manera com els estats respectius aborden la lluita contra l'exclusió social. Això és, en quins col·lectius i en quines problemàtiques prioritzen les seves accions en el marc de la lluita contra l'exclusió social, així com quines connexions fan entre col·lectius i problemàtiques. No obstant això, cal assenyalar que un respecte general de l'estructura de Niça permetria dur a terme de manera més eficient la tan reclamada reflexió conjunta a nivell europeu entorn de la problemàtica de l'exclusió social i de la convergència de les polítiques públiques més idònies per eradicar-la. I és que, tal com va establir el Comitè de Protecció Social en el document de les directrius comunes dels Plans Nacionals d'Acció per a 2003-2005, «tot i que aquests plans han de permetre que hi hagi diversitat de situacions i prioritats polítiques a nivell nacional, s'ha de mantenir un determinat grau de coherència en relació amb l'estructura i el contingut, per tal de facilitar-ne l'ús en un procés d'aprenentatge mutu».

Tot i això, no sempre els plans que compleixen amb l'estructura de la UE són els més complets ni, a la inversa, els que segueixen una estructura pròpia són necessàriament incomplets. És per això que hem de prosseguir aquest relat amb l'anàlisi del nivell de concreció que té cadascun dels plans nacionals d'acció europeus vigents en l'actualitat.

El nivell de concreció dels Plans Nacionals d'Acció Europeus

Tal com hem comentat, si bé es va arribar a un consens sobre una estructura determinada en el Consell Europeu de Niça (2000), a la pràctica alguns Estats membres han articulat els seus plans de manera diferent. Aquestes diferències pel que fa a l'estructura no sempre es tradueixen en el nivell de concreció dels mateixos plans. Observant el primer nivell de mesures dels plans, podem diferenciar tres tipus de concreció dels quinze plans analitzats. Tot i això, i amb el propòsit de donar més consistència a aquesta categorització, hem establert el nivell de concreció dels plans a partir de dos dels criteris establerts per la UE, i que en certa manera representen un enfortiment dels compromisos que cada estat plasma en el seu pla d'acció respectiu. També cal comentar que ens movem essencialment en el terreny programàtic o més discursiu, això és, analitzem les mesures que cada Estat membre planteja en el seu Pla Nacional d'Acció, independentment de com es porten a la pràctica i dels efectes que cadascuna d'aquestes mesures genera o generarà durant el període de vigència del pla, sense entrar en les transposicions legals d'aquests objectius comunitaris ni en els resultats obtinguts.

Si pensem com es pot donar més consistència a cadascuna de les mesures que un país planteja en el seu Pla Nacional d'Acció, el fet d'explicitar la partida pressupostària que pretén destinar-se a aquestes mesures apareix com un element central. És un pas més en el compromís que el país en qüestió realitza en establir les mesures plantejades per lluitar contra l'exclusió social. En tot cas, cap política pública no es pot dur a terme sense una dotació pressupostària que permeti una correcta implementació de cadascuna de les accions dissenyades. Això no significa que un país que no introdueixi pressupost a les seves mesures no sigui concret, sinó que aquells que sí que ho fan atorguen al seu pla –i al conjunt de mesures que el conformen– un nivell més alt de compromís i, en definitiva, un grau més alt de concreció al seu pla d'acció. I serà, alhora, un grau més alt d'adequació a les recomanacions europees que, pel que fa a aquest aspecte, estableixen que «en la mesura del que sigui possible, els Estats membres haurien d'indicar quins recursos destinen a cadascuna de les principals accions que emprenen en el context del

AGRUPACIÓ DE PLANS NACIONALS D'ACCIÓ EUROPEUS SEGONS EL NIVELL DE VINCULACIÓ PRESSUPOSTÀRIA DE LES MESURES INCLOSES

Escassa	Mitjana	Alta
Portugal	Alemanya	Regne Unit
Irlanda	Grècia	Àustria
Holanda	Itàlia	Suècia
França	Bèlgica	Finlàndia
Luxemburg		Dinamarca
		Espanya

Font: Elaboració pròpia.

Pla Nacional d'Acció, així com els recursos complementaris que es poden utilitzar durant el període de referència del Pla Nacional d'Acció; així mateix, haurien d'especificar la contribució dels Fons Estructurals de la UE».

Si observem la quantitat de mencions pressupostàries, tenint en compte la quantitat total de mesures enumerades, veiem que els plans d'acció elaborats pel Regne Unit i per Àustria (48 i 38 mencions, respectivament) destaquen per sobre de la resta. La resta de plans europeus encara tenen un llarg camí per recórrer pel que fa a la vinculació pressupostària de les mesures compromeses. En aquest esquema cal situar com a excepció Espanya, que, un cop abordades totes les seves propostes, estableix un quadre referit a l'esforç pressupostari que aquest país farà per a tots i cadascun dels objectius plantejats. Cal dir que, des d'aquest punt de vista, el plantejament espanyol, en el qual es constaten els recursos econòmics que es destinaran per a cadascuna de les mesures plantejades, seria el més encertat i desitjat des de la perspectiva fixada per la UE.

En els casos en què es fa menció pressupostària, aquesta menció pot ser de dos tipus. Una via més minuciosa, que fa referència a les quantitats destinades a cadascun dels objectius del pla, i que sol aparèixer al final del pla en forma de taula. El segon tipus és més aviat arbitrari, i fa referència específica a determinades mesures i/o objectius. El Regne Unit, per exemple, fa gairebé 50 mencions a destinació de partides al llarg del seu pla.

L'ordre de les mencions és arbitrari. Espanya, en canvi, si bé fa una menor quantitat de mencions pressupostàries, detalla el pressupost destinat a tots i cadascun dels objectius del seu Pla Nacional d'Acció. Els plans d'acció dels països esmentats –el Regne Unit, Àustria i Espanya–, juntament amb els de Suècia i Dinamarca, conformen el grup de països que integren millor la vinculació pressupostària en els seus plans. A l'altre extrem, països com França i Luxemburg a penes fan dues mencions al pressupost al llarg de les accions referides en els seus plans respectius, la qual cosa els col·loca en el grup de països amb poques referències o vinculacions pressupostàries, i, en definitiva, amb un nivell de concreció menor.

El segon element analitzat per determinar el nivell de concreció dels Plans Nacionals d'Acció és veure si desenvolupen indicadors per mesurar l'exclusió social en les seves múltiples formes de manifestació, així com els progressos realitzats en la lluita contra aquesta problemàtica. El desenvolupament d'indicadors és un element reclamat per la UE en diversos documents, emmarcat en la posada en pràctica del mètode obert de coordinació. Novament, amb la voluntat d'avançar en la reflexió i l'aprenentatge mutu sobre l'exclusió social, se suggereix «establir, quan calgui, indicadors i punts de referència quantitius i qualitius confrontats amb els millors que existeixin i adaptats a les necessitats dels diferents Estats membres i sectors com a mètode de comparació de les pràctiques idònies».

En aquest sentit, són pocs els països que han desenvolupat indicadors: Alemanya, Espanya, Finlàndia, Holanda i Portugal. En aquest grup destaquem Finlàndia, que desenvolupa indicadors per a gairebé totes les mesures del pla, la qual cosa en facilita en gran mesura l'avaluació posterior. Per la seva banda, Espanya, tal com passava amb les mencions pressupostàries, ha desenvolupat indicadors per al conjunt de mesures plantejades. Aquest fet també l'advertim en el pla de Portugal, encara que en aquest darrer cas els indicadors no són del tot complets, i hi ha mesures que en queden fora.

Els altres països poden ser classificats entre els que inclouen taules estadístiques en els informes –la qual cosa, cal aclarir, si bé no serveix com indicador de gestió, sí que representa una aproximació a la generació de

ELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ EUROPEUS SEGONS EL SEU DESENVOLUPAMENT D'INDICADORS

Sense taules ni indicadors	Amb taules	Amb desenvolupament d'indicadors
Bèlgica	Àustria	Alemanya
França	Dinamarca	Espanya
Irlanda	Grècia	Finlàndia
Itàlia	Regne Unit	Holanda
Luxemburg	Suècia	Portugal

Font: Elaboració pròpia.

coneixement per mesurar l'exclusió social–, com és el cas d'Àustria, Dinamarca, Grècia, Irlanda, el Regne Unit i Suècia, i els que no presenten quadres ni taules estadístiques, com Bèlgica, França, Itàlia i Luxemburg.

En síntesi, dèiem que la UE impulsa la inclusió de mesures amb vinculació pressupostària i indicadors d'avaluació en els plans com una manera per aprofundir el compromís concret amb el que s'estipula en els acords. Tenint en compte aquests dos factors, tractats en aquest apartat, podem establir tres categories de plans: els d'alt nivell de concreció, els de concreció mitjana i els de concreció escassa.

En el primer grup, hi trobem Espanya, Finlàndia i Alemanya. Aquests països han desenvolupat tots dos elements en els seus plans. En el segon nivell apareixen el Regne Unit, Holanda, Àustria, Dinamarca, Suècia i Portugal. Aquests països, si bé presenten algun nivell de concreció, no aconsegueixen complir amb tots dos elements. Per últim, hi ha Grècia, Bèlgica, Itàlia, Irlanda, França i Luxemburg, que no contenen cap d'aquests elements.

En set dels quinze plans s'evidencia un baix nivell de concreció, i només tres compleixen amb els dos requisits plantejats per la UE. Tenint en compte que estem analitzant la segona ronda de Plans Nacionals d'Acció (2003-2005), podem dir que encara queda un notable camí per desenvolupar pel que fa a aquest punt per part de la gran majoria dels països.

AGRUPACIÓ DELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ EUROPEUS SEGONS EL NIVELL DE CONCRECIÓ DE LES MESURES

Baix	Mitjà	Alt
Grècia	Regne Unit	Alemanya
Bèlgica	Holanda	Espanya
Itàlia	Àustria	Finlàndia
Irlanda	Suècia	
França	Dinamarca	
Luxemburg	Portugal	

Font: Elaboració pròpia.

Amb l'excepció d'Espanya, sembla que hi hagi una divisió nord-sud a nivell del mapa europeu, que separa els països pel que fa a la concreció, de manera que són els països del nord els que semblen apuntar de manera més clara cap a indicadors que possibilitin mesurar i avaluar la gestió.

Les mesures dels Plans Nacionals d'Acció europeus

En la lluita contra l'exclusió social una autoritat pública té dues opcions. Pot plantejar mesures destinades a debilitar aquells factors que generen situacions d'exclusió social (per exemple, la manca d'habitatge, la drogodependència, un baix nivell d'instrucció), o bé pot dissenyar accions adreçades a atendre aquells col·lectius prèviament considerats vulnerables i/o en situació d'exclusió (per exemple, dones, minories ètniques, gent gran, etc.). Amb la certesa que el fet d'optar per una o altra opció determina en gran mesura els resultats que s'obtindran, des d'aquestes línies es defensa la necessitat d'elaborar polítiques que incideixin inicialment en l'afebliment dels factors generadors d'exclusió. I, en tot cas, plantejar mesures complementàries focalitzades en aquells col·lectius la situació dels quals requereix una intervenció immediata.

Indubtablement, el conjunt d'accions que integren cada un dels Plans Nacionals d'Acció ha d'intentar donar resposta a les necessitats específiques del país en matèria d'exclusió social. Doncs, com es dilucida al

INDICADORS D'EXCLUSIÓ SOCIAL I POBRESA A EUROPA

En percentatges

	Persones de 0-65 anys que viuen en llars amb atur (1)	Persones de 18-24 anys amb abandonament escolar i sense cursar una altra formació (1)	Persones en situació d'atur de llarga durada (2)	Esperança de vida en néixer (3)	Persones en situació de risc de pobresa. Llindar del 50% (4)	Índex de Gini (5)
Alemanya	13,8	12,5	2,6	77,8	6	25
Àustria	9,9	10,2	0,4	78,4	6	26
Bèlgica	16,5	13,6	2,2	77,7	7	29
Dinamarca	–	16,8	0,3	76,7	6	23
Espanya	8,1	28,6	2,3	79,3	13	33
Finlàndia	–	10,3	1,3	78,1	5	25
França	13,0	13,5	1,7	79,4	8	29
Grècia	10,5	16,5	3,1	78,1	14	34
Holanda	9,7	15,3	–	78,2	6	26
Irlanda	10,0	–	0,8	75,8	11	32
Itàlia	11,9	26,4	4,3	79,9	12	30
Luxemburg	8,9	18,1	0,2	78,1	6	27
Portugal	5,0	45,2	0,8	77,0	13	36
Regne Unit	14,2	–	0,7	78,1	11	32
Suècia	–	10,5	–	79,8	5	23
EU-15	12,2	19,4	2	78,6	9	29

(1) Eurostat, LFS, primavera 2002.

(2) Eurostat, LFS, primavera 2002. Mitjanes anuals del 2001, excepte Dinamarca i Luxemburg (2000).

(3) Eurostat, Demography statistics, 2003. Dades del 2001, excepte Dinamarca (1999) i Bèlgica, Luxemburg i Àustria (2000).

(4) Dades de 1999, Eurostat, ECHP-UDB, versió de desembre de 2002.

(5) L'índex de Gini és una mesura de desigualtat social que tracta d'indicar fins a quin punt la distribució dels ingressos dels individus d'un país s'allunya d'una distribució perfectament equitativa. Pren valors entre 0 i 100 on 0 representa la igualtat perfecta i 100 la desigualtat perfecta.

Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'EUROSTAT.

quadre 2.7, l'exclusió social no es manifesta de manera homogènia al llarg del continent europeu, sinó que apareixen unes problemàtiques més esteses que unes altres, en funció de cada Estat membre. Per exemple, en l'àmbit laboral Itàlia i Grècia són els països amb els índexs més elevats de població que és en situació d'atur de llarga durada, amb un 4,3% i un 3,1%, respectivament. En contraposició, els països que haurien de fer menors esforços en aquest àmbit són Luxemburg –l'atur de llarga durada afecta només el

0,2% de la població– i Dinamarca (0,3%). D'altra banda, Bèlgica i el Regne Unit apareixen com els països europeus amb un nombre més elevat de persones més grans de 65 anys que viuen en llars en les quals hi viuen persones aturades, mentre que Espanya i Portugal ostenten, en aquest àmbit, els percentatges més reduïts. Tanmateix, aquests dos països haurien de coordinar esforços en l'articulació de polítiques educatives, atès que tots dos estats mostren els percentatges més elevats de la UE-15 de persones entre els 18 i els 24 anys que han abandonat l'escolarització i que no cursen cap mena de formació compensatòria.

Si ens situem en l'àmbit socio sanitari –amb tota la cautela que requereix tractar l'exclusió socio sanitària mitjançant un únic indicador– Dinamarca i Irlanda són els països europeus que haurien de donar més èmfasi en aquest sentit, atès que l'esperança de vida de les poblacions de tots dos països (76,7 i 75,8 anys, respectivament) se situa, en néixer, per sota de la mitjana europea (78,6 anys). A l'altre extrem estan Itàlia i Suècia, amb una esperança de vida de gairebé 80 anys en tots dos casos.

En termes estrictament econòmics, els països amb majors proporcions de població amb ingressos per sota del 50% de la mitjana són Grècia (14% de la població), i Espanya i Portugal (13%). A més a més, és també en aquests tres països on la distribució dels ingressos és menys equitativa –índex de Gini amb valors de 34 (Grècia), 33 (Espanya) i 36 (Portugal)–. En aquest càlcul, hi destaquen també els estats nòrdics, concretament Dinamarca i Suècia, que són els països amb una distribució de la riquesa més equitativa del continent europeu.

Una de les primeres idees que sorgeix en revisar els plantejaments europeus és que la mateixa estructura consensuada i aprovada en el Consell Europeu de Niça representa la defensa d'un enfocament mixt. Això és, un plantejament de mesures per factors (ocupació i recursos, drets, béns i serveis) combinades amb un conjunt de mesures per a aquells col·lectius que cadascun dels Estats membres considera vulnerables. Així, tots aquells Estats membres que respecten l'estructura europea de Niça contenen mesures d'enfocament mixt. Un enfocament mixt que en alguns casos porta a la duplicació d'una mateixa mesura.

Quadre 2.8

ELS ENFOCAMENTS DE LES MESURES DELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ EUROPEUS

País	Atenció a col·lectius	Enfocament mixt	Afebliment de factors
Alemanya			
Àustria			
Bèlgica			
Dinamarca			
Espanya			
Finlàndia			
França			
Grècia			
Holanda			
Irlanda			
Itàlia			
Luxemburg			
Portugal			
Regne Unit			
Suècia			

Font: Elaboració pròpia.

Tot i això, també trobem el cas del pla danès, l'enfocament del qual es decanta en més gran mesura per accions d'atenció a col·lectius. Cal dir que aquest plantejament pot donar lloc a l'estigmatització (o bé a la reproducció d'aquesta estigmatització) de determinats col·lectius i a una incorrecta intervenció per pal·liar les situacions d'exclusió social de les persones que s'han inclòs en cada col·lectiu. Ja que, com hem dit, l'exclusió social és un fenomen dinàmic, que afecta de manera canviant les persones i els col·lectius en virtut de les modificacions que es puguin donar en el camp de la vulnerabilitat d'aquests col·lectius i en les dinàmiques de marginació. D'aquesta manera, al llarg de la seva vida una mateixa persona pot anar variant el conjunt de deficiències que, acumulades, la porten a trobar-se en risc i/o situació d'exclusió social. En totes aquestes etapes la persona en qüestió es trobarà en situació d'exclusió social encara que les deficiències que concentri en cada etapa siguin diferents. És a dir, dues persones considerades d'un mateix col·lectiu poden patir trajectòries d'exclusió social diferents i, per

tant, requerir programes de naturalesa i temàtica diferents. En aquest sentit, i reprenent el cas de Dinamarca, cal dir que si bé aquest país planteja sobretot mesures adreçades a col·lectius, el seu plantejament és apropiat en la mesura que en la seva perspectiva introdueix la idea d'acumulació de factors que generen situacions o risc d'exclusió social. Per exemple, es plantegen mesures adreçades a dones que exerceixen la prostitució, pateixen alguna drogodependència i no tenen habitatge.

En contraposició, Alemanya, Bèlgica i Suècia se centren únicament en l'afebliment de factors, sense aturar-se en cap col·lectiu específic. L'enfocament dels plans dels onze països restants és un enfocament mixt, que apunta tant a mesures adreçades a afeblir els factors de l'exclusió com als col·lectius en risc, una perspectiva que com ja hem comentat anteriorment, seria l'acceptable per a qualsevol intervenció que pretengui eradicar definitivament l'exclusió social.

Les mesures d'atenció a col·lectius

Sense aturar-nos ara en les mesures particulars, tasca que farem més endavant, analitzarem quins col·lectius es tracten al llarg dels plans, independentment de l'estructura de cada pla. Es poden identificar en total 19 col·lectius que són tractats pels diferents plans d'acció. Cap pla no tracta tots els col·lectius. Això es deu, en part, al fet que un terç dels col·lectius sembla respondre a preocupacions concretes d'un o dos països, i que, per tant, no es traslladen a la resta dels països membres. A més a més, l'anàlisi de les mesures establertes als plans d'acció depèn de la voluntat de concreció que triï cada país per concretar sobre el paper cada una de les mesures. Països com Portugal, per exemple, fan referència a «la integració social de dones i homes susceptibles de confrontar-se amb situacions de pobresa persistent a causa de la seva deficiència o de la seva pertinença a un grup social amb dificultats d'inserció especials», amb la qual cosa només abordaria genèricament diversos col·lectius. Una cosa semblant passa amb França. Aquests dos casos són un exemple interessant de com plantejar mesures per a persones en situació o risc d'exclusió social sense, per això, reproduir l'estigmatització a la qual freqüentment estan sotmesos

determinats col·lectius, com podrien ser els immigrants o les persones drogodependents.

Si bé en aquesta etapa de l'estudi no podem analitzar què implica el tractament de cadascun dels col·lectius, ja que per fer-ho hauríem d'estudiar en profunditat les mesures concretes, el que sí que podem analitzar és el que implica que determinats col·lectius no siguin tractats específicament pel pla d'un país concret. Pot ser degut a la preferència d'un enfocament centrat en l'afebliment de factors d'exclusió, i per tant, a la pretensió de no-estigmatització de cap col·lectiu, que hem esmentat breument més amunt. O també pot ser degut a la seva inclusió en una categorització més àmplia, i per tant menys específica, com passa en el cas portuguès i francès, o bé es pot tractar d'un oblit o d'una no-percepció d'una situació concreta com a problemàtica.

Analitzant el conjunt dels plans d'acció, els col·lectius més tinguts en compte són les persones amb discapacitat i nens, i en menor mesura, immigrants, persones sense sostre, dones, joves i drogodependents. Cal assenyalar que en el cas dels joves no s'acostuma a tractar el col·lectiu en sentit estricte, sinó lligat a algun factor d'exclusió social (ocupació juvenil, joves amb retard escolar, mares adolescents, etc.). Pel que fa a les persones amb discapacitat, que són un dels col·lectius més anomenats, només Finlàndia, Portugal i el Regne Unit no dediquen mesures concretes a aquest col·lectiu. Cal assenyalar que el 2003, any de redacció dels plans, va ser l'Any Internacional de les Persones amb Discapacitat, la qual cosa hauria pogut influir en una major incorporació als diferents plans. D'altra banda, en alguns plans aquest col·lectiu és tractat conjuntament amb les persones que necessiten atencions psicològiques, mentre que en d'altres casos s'aborden tots dos col·lectius –persones discapacitades i persones amb problemes mentals– de manera independent.

En general hi ha dues maneres de tractar el col·lectiu de persones drogodependents: o es fa referència a un pla de lluita contra la droga, com és el cas de Finlàndia, que en l'apartat de grups d'alt risc parla de «problemes de drogues» i no de «persones drogodependents», o bé s'aborda el tema com un grup en risc i necessitat d'assistència. Si ens referim a algu-

COL·LECTIUS INCLOSOS EN ELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ EUROPEUS

Col·lectius inclosos per menys de 5 països	Col·lectius inclosos per entre 5 i 10 països	Col·lectius inclosos per 10 països o més
Persones pobres	Famílies	Persones amb discapacitat
Persones desocupades	Persones grans	Nens/infància
Prostitutes	Persones exrecloses	Persones immigrades/asilades
Viatgers	Persones amb problemes psíquics	Persones sense sostre
Emigrants retornats	Persones alcohòliques	Dones
Analfabets	Minories ètniques	Joves
		Persones drogodependents

Font: Elaboració pròpia.

nes particularitats, Dinamarca parla per exemple de «persones que abusen de les drogues». Àustria tracta el tema en el marc de les persones «amb necessitat d'assistència psicològica». Pel que fa a aquest col·lectiu, també és important destacar que només els països que tracten aquest col·lectiu plantegen mesures per a les persones alcohòliques. Els països són Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, Irlanda i Suècia. En alguns casos, els temes són tractats de manera conjunta. Finlàndia, en el seu apartat de grups d'alt risc, parla d'implementació del Pla Nacional contra l'Alcohol, sense parlar específicament de persones alcohòliques. Dinamarca, per la seva banda, tracta el tema de manera transversal, incloent-hi dos col·lectius més, famílies i nens de pares alcohòlics.

El col·lectiu de les persones immigrades també és un dels més tractats pel conjunt de plans d'acció europeus. L'incorporen tots els països llevat de Bèlgica i Suècia. Irlanda i Dinamarca tracten aquest col·lectiu conjuntament amb les minories ètniques, la qual cosa entenem que pot generar una confusió notable. Si bé immigració i asil no coincideixen, les polítiques són comunes des del punt de vista que en tots dos casos es tracta d'estrangers, cosa que no sempre passa amb les minories ètniques. És significatiu com cada país adopta un terme diferent per referir-se al col·lectiu. Àustria fa la diferenciació entre asilats (unes 37.000 persones) i immigrants (el 9% de la població). França, en el capítol de mesures per als més vulnerables,

Quadre 2.10

COL·LECTIUS INCLOSOS PER CADA PLA NACIONAL D'ACCIÓ (*)

Col·lectius inclosos	Països														
	Alemanya	Àustria	Bèlgica	Dinamarca	Espanya	Finlàndia	França	Grècia	Holanda	Irlanda	Itàlia	Luxemburg	Portugal	Regne Unit	Suecia
Persones discapacitades															
Nens / infància															
Persones immigrades / asilades															
Persones sense sostre															
Dones															
Joves															
Persones drogodependents															
Famílies															
Persones grans															
Persones exrecloses / amb antecedents															
Persones amb problemes psíquics															
Persones alcohòliques															
Minories ètniques															
Persones pobres															
Persones desocupades															
Prostitutes															
Emigrants retornats															
Persones analfabetes															

(*) En negreta els països els plans dels quals tenen un apartat específic per a grups vulnerables, per la qual cosa la localització i la identificació dels col·lectius inclosos és més àgil que en aquells en què els col·lectius vulnerables s'inclouen al llarg de tot el document.

Font: Elaboració pròpia.

evita la classificació per col·lectius mitjançant una redacció molt genèrica, i fa referència a «afavorir la integració social de dones i homes en risc de veure's enfrontats a situacions de pobresa persistent, especialment a causa de la seva discapacitat, la seva pertinença a un grup social amb clares difi-

cultats d'inserció, com aquelles que afronten els immigrants». Luxemburg esmenta la integració d'«estrangers», i el Regne Unit, per la seva banda, parla de «persones a la recerca d'asil» i de «refugiats».

El col·lectiu de dones és esmentat de diverses maneres. Algunes vegades es fa referència a la igualtat de gènere en diversos àmbits, però en particular en el que fa referència a situació laboral, i altres vegades a la violència domèstica contra la dona. Àustria, Dinamarca, Espanya, Finlàndia i Suècia fan referència a la violència contra la dona. Àustria tracta el tema en el marc de les mesures de família. Finlàndia, en el seu apartat de grups d'alt risc parla d'un «Projecte per combatre la violència contra la dona, la prostitució i el tràfic humà». Països com Portugal, per exemple, parlen d'«afavorir la integració social de *dones* i *homes* susceptibles de confrontar-se amb situacions de pobresa persistent a causa de la seva deficiència o de la seva pertinença a un grup social amb dificultats d'inserció especials». En aquest cas, si bé s'incorpora la visió de gènere a l'hora de parlar de «dones i homes», no s'avança en mesures concretes i específiques de gènere, raó per la qual no hem considerat el col·lectiu «dona» inclòs en aquesta sola menció. Bèlgica, Itàlia, Luxemburg i el Regne Unit tampoc no tracten la problemàtica de la dona de manera específica.

Dins els col·lectius més abordats també hi ha les persones sense sostre. Podem advertir que els països que no les incorporen en la primera línia de mesures són tots els països que responen a l'anomenat model continental d'Estat de Benestar: França, Grècia, Itàlia, Luxemburg i Portugal.

En segon lloc, els col·lectius de famílies, persones grans, persones excloses o amb antecedents penals, persones amb malalties mentals, persones alcohòliques i minories ètniques són els que apareixen tractats per entre cinc i deu països.

El col·lectiu de famílies és tractat específicament per part de vuit països. No l'incorporen els tres països escandinaus, Suècia, Dinamarca i Finlàndia, ni tampoc Holanda, Irlanda, França i Grècia. Dins els que sí que l'aborden, Itàlia diferencia entre mesures per a famílies i per a famílies nombroses. Àustria, com dèiem més amunt, a l'hora de parlar de família, inclou el tema de dones maltractades, fet que també observem en el Regne

Unit. Aquest país, a més, inclou l'atenció de nens amb discapacitat dins les mesures orientades a famílies.

Només set països introdueixen mesures específiques per a les persones grans, menys de la meitat dels estats. Ho fan Bèlgica, Dinamarca, Espanya, Irlanda, Itàlia, Luxemburg i el Regne Unit. Novament, igual que amb les famílies, els països nòrdics no incorporen de manera específica aquest col·lectiu. En el cas d'Àustria, trobem una referència a persones dependents d'atencions a llarg termini, però no als avis de manera genèrica.

En cinc països s'aborda el col·lectiu de les persones amb problemes psíquics: Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Holanda i Luxemburg. Alguns ho fan de manera conjunta amb persones amb necessitat d'atencions mentals.

Pel que fa a les minories ètniques, cal assenyalar una situació una mica peculiar. Mentre que Espanya diferencia entre mesures per a minories i mesures per a la població gitana, altres Estats membres, com Grècia i Portugal, parlen de la població gitana dins de minories ètniques, encara que endinsant-se en les mesures que es refereixen a la població gitano-romanesa. D'altra banda, Dinamarca inclou els immigrants en minories ètniques.

Una cosa semblant passa amb les persones recloses, exrecloses o amb antecedents penals. Aquest col·lectiu és denominat de manera diferent per cadascun dels països que el tracten. Àustria enfoca el col·lectiu com «persones amb antecedents criminals». Espanya parla de «persones recloses i exrecloses». Grècia aborda el tema de la «delinqüència juvenil» i estableix mesures per a la reinserció d'exconvictes a la societat. Irlanda es refereix a «presoners i expresoners». Itàlia es refereix a «convictes i exconvictes». I per últim, Suècia parla de «clients del servei correccional». Independentment del fet que els termes han estat traduïts de diversos idiomes, és sorprenent la diversitat en les maneres de denominar el col·lectiu.

Finalment, hi ha col·lectius el tractament dels quals és menys estès. És el cas de les persones pobres, persones desocupades, prostitutes –vegeu part inferior del quadre 2.10–, emigrants retornats i persones analfabetes.

ACTUACIONS PRIORITÀRIES DELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ EUROPEUS

Percentatges sobre el total de mesures incloses pel Pla Nacional d'Acció de cada país

Països						
Alemanya	Àustria	Bèlgica	Dinamarca	Espanya	Finlàndia	França
Laboral (25)	Laboral (31,58)	Econòmic (19,66)	Sociosanitari (37,76)	Educatiu (22,45)	Econòmic (18,18)	Educatiu (21,43)
Educatiu (25)	Econòmic (21,05)	Laboral (17,09)	Relacional (17,35)	Laboral (16,33)	Laboral (16,88)	Sociosanitari (17,86)
Sociosanitari (13,46)	Relacional (15,79)	Educatiu (15,38)	Residencial (11,22)	Sociosanitari (12,24)	Educatiu (15,58)	Laboral (14,29)
Econòmic (11,54)	Educatiu (13,26)	Sociosanitari (13,68)	Educatiu (10,20)	Espacial (12,24)	Sociosanitari (14,29)	Relacional (10,71)
Relacional (11,54)	Sociosanitari (13,26)	Polític (12,82)	Laboral (8,16)	Relacional (10,20)	Polític (11,69)	Residencial (10,71)
Espacial (5,77)	Polític (2,63)	Residencial (9,4)	Polític (5,10)	Residencial (10,20)	Residencial (9,09)	Econòmic (10,71)
Polític (3,85)	Espacial (2,63)	Relacional (7,69)	Espacial (4,08)	Econòmic (8,16)	Relacional (7,79)	Polític (7,14)
Residencial (3,85)	Residencial (0)	Espacial (1,71)	Econòmic (3,06)	Polític (8,16)	Espacial (3,90)	Espacial (7,14)

Font: Elaboració pròpia.

El col·lectiu de persones pobres és recollit per Alemanya, Àustria (que també parla de «persones amb deutes excessius»), Luxemburg (que també es refereix a «persones en situació de misèria») i Portugal. En aquest últim cas, s'abracen els col·lectius de manera agregada i sense fer distincions. Les persones desocupades són abordades com a col·lectiu per Grècia, Holanda i Dinamarca, mentre que el col·lectiu de «prostitutes» només es recull per part de Finlàndia i Dinamarca. El tractament específic de persones analfabetes és abordat com col·lectiu únicament per Holanda, que també inclou «analfabets funcionals».

Les mesures d'afebliment de factors d'exclusió

Un cop analitzat el tipus de col·lectius esmentats, és important centrar-se en les temàtiques a les quals es refereix el conjunt de mesures inclo-

Països

Grècia	Holanda	Irlanda	Itàlia	Luxemburg	Portugal	Regne Unit	Suècia
Laboral (25)	Econòmic (27,03)	Laboral (21,74)	Laboral (23,73)	Educatiu (22,22)	Laboral (14,29)	Sociosanitari (15,63)	Laboral (22,86)
Econòmic (20)	Educatiu (24,32)	Educatiu (19,57)	Educatiu (23,73)	Laboral (17,46)	Educatiu (14,29)	Educatiu (14,06)	Educatiu (20)
Educatiu (10)	Laboral (18,92)	Sociosanitari (19,57)	Relacional (16,95)	Residencial (17,46)	Polític (14,29)	Laboral (12,50)	Econòmic (11,43)
Sociosanitari (10)	Polític (10,81)	Espacial (10,87)	Sociosanitari (11,86)	Relacional (17,46)	Relacional (14,29)	Econòmic (12,50)	Sociosanitari (11,43)
Relacional (10)	Sociosanitari (8,11)	Econòmic (8,70)	Polític (11,86)	Econòmic (9,52)	Econòmic (10,71)	Residencial (12,50)	Polític (11,43)
Polític (10)	Relacional (5,41)	Polític (8,70)	Econòmic (6,78)	Polític (7,94)	Sociosanitari (10,71)	Relacional (12,50)	Residencial (8,57)
Espacial (10)	Residencial (5,41)	Residencial (6,52)	Espacial (3,39)	Espacial (4,76)	Residencial (10,71)	Espacial (10,94)	Relacional (8,57)
Residencial (5)	Espacial (0)	Relacional (4,35)	Residencial (1,69)	Sociosanitari (1,59)	Espacial (10,71)	Polític (9,38)	Espacial (5,71)

ses en els plans d'acció europeus.⁽⁶⁾ En aquest sentit, cal comentar que els factors d'exclusió social considerats són els que apareixen en el capítol inicial d'aquesta publicació.

Si agafem l'esquema amb els àmbits⁽⁷⁾ d'actuació –econòmic, laboral, formatiu, sociosanitari, residencial, polític, relacional i de context espacial–, i el combinem amb una llista en què els ordenem segons si s'esmenten més o menys en cadascun dels plans d'acció europeus, obtindrem un quadre (2.11) en el qual podrem comparar els èmfasis de cada país i la

(6) Per fer aquesta part de l'estudi hem desglossat les accions que apareixen en el primer nivell de mesures. Després hem determinat l'àmbit o els àmbits en què centra la seva acció. Tot seguit hem sumat les accions per àmbit d'acció i les hem ponderat sobre el nombre total de mesures. D'aquesta manera, hem vist quina era la participació per àmbit de cada pla, és a dir, hem pogut veure sobre quina àrea o àrees se centraven principalment.

(7) En contrast amb el plantejament fet al capítol I, per analitzar les polítiques proposades per cada país hem considerat important distingir entre les mesures adreçades a l'habitatge i les que s'adrecen a l'entorn, al context o espai com a generador d'exclusió social. Per això s'ha dividit l'àmbit residencial que apareixia en el capítol I en dos àmbits: l'àmbit residencial per a les mesures adreçades a l'habitatge, i l'àmbit espacial per a les que s'adrecen al territori (l'àmbit rural, zones desafavorides, etc.).

importància relativa que confereixen a cada àmbit. És precisament a partir d'aquest quadre que basarem l'anàlisi d'aquest apartat.

Una primera lectura ràpida del quadre 2.11 ens permet comprovar la importància general que s'atorga a l'àmbit laboral com a element clau per lluitar contra l'exclusió social. En catorze dels quinze plans analitzats, el nombre d'accions que es refereixen a aquest àmbit se situa entre els tres primers llocs. Per regla general, amb l'excepció de França, el Regne Unit i Dinamarca, l'àmbit laboral abraça un 15%-20% de les mesures de cada pla. L'excepció és Dinamarca, amb un nombre d'accions referides a l'àmbit laboral menor que el dels àmbits socio sanitari, relacional, residencial i educatiu.

A grans trets, podríem considerar dos grups de prioritització dels àmbits temàtics. D'una banda, trobem Estats membres com Alemanya, Espanya, Irlanda, Itàlia, Luxemburg, Portugal⁽⁸⁾ i Suècia, que clarament aposten per concentrar el màxim de mesures en els àmbits laboral i educatiu. D'altra banda, hi ha un grup de plans (Àustria, Bèlgica, Finlàndia i Grècia) que prioritzen els àmbits econòmic i laboral, mentre que l'educatiu rep un protagonisme molt reduït (en el quart nivell de prioritització). I hi ha un tercer grup de països la prioritització temàtica dels quals és més diversa. Entre aquests països trobem casos com el francès i l'anglès en els quals, si bé la seva prioritat sembla adreçar-se a l'univers de qüestions laborals i educatives, també és significatiu el nombre de mesures socio sanitàries. Passa el mateix en el pla d'Holanda en plantejar-se, en major mesura, accions econòmiques i en segon i tercer lloc, mesures educatives i laborals, respectivament.

En termes generals, l'àmbit educatiu pot ocupar dues posicions diferents segons el país. Hi ha un grup de països que abracen l'àmbit educatiu en el 25%-15% de les mesures, mentre que un segon grup destina menys del 15% de les mesures a les de caràcter educatiu. En l'àmbit econòmic també apareixen dos grups de prioritització. D'una banda, apareix

(8) Com es pot observar en el quadre de prioritats temàtiques, Portugal concentra els vuit àmbits d'actuació que aquí analitzem en els dos primers nivells de prioritat. Això és degut al fet que l'anàlisi està basada en el primer nivell de mesures de cada pla. Segurament si aprofundíssim més en el pla d'acció portuguès les distàncies entre àmbits augmentarien de manera que es farien més visibles les prioritats d'aquest país.

un primer grup format per cinc estats (Grècia, Holanda, Àustria, Bèlgica i Finlàndia) els plans dels quals contenen entre un 30%-15% del total de mesures a l'àmbit econòmic. I un segon grup més nombrós que posa menys èmfasi a les mesures econòmiques (menys del 15% del total de mesures plantejades). Finalment, destaca el cas de Dinamarca, que només destina un 3% del total de mesures del seu pla a la manca de recursos econòmics.

Si observem ara la part inferior del llistat de prioritats temàtiques dels 15 Estats membres (quadre 2.11) també apareix un patró comú: l'àmbit polític o de ciutadania i el que es refereix a les deficiències de l'entorn (context espacial) acostumen a estar situats en els nivells més baixos de prioritats. Tot i això, trobem excepcions, com els plans d'Holanda i Suècia, que contenen un nombre important de mesures dedicades a l'àmbit polític.

Finalment, cal assenyalar una disparitat en la prioritats atorgada a les mesures referides a l'habitatge (residencial) i a les xarxes socials i familiars (relacional) entre els quinze plans d'acció. Mentre que estats com Alemanya, Àustria, Itàlia, Luxemburg i el Regne Unit atorguen una importància relativament elevada a l'àmbit relacional, a Bèlgica, Finlàndia, Holanda i Irlanda la seva consideració és molt reduïda. En el cas de l'àmbit residencial, són Bèlgica, Dinamarca, Espanya, Finlàndia, França, Luxemburg, el Regne Unit i Suècia els països que li atorguen una prioritats mitjana o, si més no, més gran que països com Alemanya, Grècia, Holanda, Irlanda i Itàlia.

Sembla, doncs, que la connexió de problemes laborals-econòmics amb exclusió continua sent la predominant, i continuen estant molt absents o més aviat en posició perifèrica les perspectives relacional, espacial i política en els plans analitzats, mentre que les altres perspectives presenten una dispersió notable en els quinze plans. Novament, es dilucida un plantejament de la problemàtica i de les solucions per a l'exclusió social molt divers entre els Estats membres de la Unió Europea. A més a més, en línies generals es constata la manca d'una perspectiva més integradora i transversal, com ara passarem a desenvolupar.

La transversalitat de les mesures dels Plans Nacionals d'Acció europeus

La complexitat de l'exclusió exigeix **visions integrals** que donin compte dels múltiples factors que la generen. I, per tant, seria desitjable que les mesures proposades no se centressin en un sol àmbit d'actuació, sinó que abracessin tots els àmbits que haguessin generat la situació o el risc d'exclusió social que es pretén eradicar.

Tot i això, el que aquí hem denominat transversalitat no implica únicament la integralitat de les mesures, sinó que també representa l'impuls d'**accions horitzontals** i de **treball en xarxa**. Això és, d'una banda, mesures que en el seu disseny i implementació tinguin en consideració el conjunt d'instàncies públiques que operen en el territori i que, d'acord amb les seves competències, ofereixen serveis i desenvolupen projectes en matèria d'inclusió social (horitzontalitat). I, d'altra banda, l'impuls de fórmules de col·laboració entre el conjunt d'agents públics, privats i del tercer sector que operen en el territori i l'experiència dels quals és molt valuosa (treball en xarxa). Analitzem doncs com s'articulen cadascun d'aquests tres elements en les mesures que componen els quinze plans d'acció europeus.

La integralitat

Un primer element que cal considerar en el camí cap a la inclusió social, dins l'anàlisi de la transversalitat, és el que des d'aquestes línies s'ha anomenat integralitat de les mesures. O, el que és el mateix, el conjunt d'àmbits que una mateixa acció abraça amb la finalitat d'incidir sobre tots o sobre una bona part dels factors que han derivat en situació i/o risc d'exclusió social. En aquest sentit, seria desitjable que cada mesura abracés almenys tres o més àmbits d'exclusió social. Des d'aquesta perspectiva, vegem quin és el nivell d'integralitat de les mesures proposades pels Estats membres en els plans d'acció respectius.

Tal com es pot apreciar en el quadre 2.12, en conjunt els plans d'acció europeus contenen més de la meitat de les mesures basades en un sol

NIVELL D'INTEGRALITAT DE LES MESURES PROPOSADES EN CADA PLA NACIONAL D'ACCIÓ

País	Percentatge de mesures per nombre d'àmbits que abraça				Total general
	1 àmbit	2 àmbits	3 àmbits	més de 3 àmbits	
Alemanya	44,8	34,5	17,2	3,4	100
Àustria	50	31,8	13,6	4,5	100
Bèlgica	55,6	27	9,5	7,9	100
Dinamarca	48,1	37	9,3	5,6	100
Espanya	63,3	30	0	6,7	100
Finlàndia	44,7	36,8	10,5	7,9	100
França	64,3	14,3	7,1	14,3	100
Grècia	66,7	16,7	0	16,7	100
Holanda	54,2	37,5	8,3	0	100
Irlanda	71,9	15,6	9,4	3,1	100
Itàlia	40,6	40,6	15,6	3,1	100
Luxemburg	48,6	35,1	16,2	0	100
Portugal	33,3	33,3	16,7	16,7	100
Regne Unit	66,7	16,7	0	16,7	100
Suècia	41,2	47,1	0	11,8	100
Total general	44,8	34,5	17,2	3,4	100

Font: Elaboració pròpia.

àmbit d'actuació, independentment de l'àmbit de què es tracti. Es constata per tant un elevat dèficit d'integralitat de les mesures europees de lluita contra l'exclusió social. Únicament un 34% de les mesures abracen dos àmbits, un 17,2% tres i menys del 4% més de tres àmbits. Si ens endinsem en cadascun dels països, observem que els plans que proposen accions més integrals són els de França, Grècia, Portugal, el Regne Unit i Suècia. Tot i això, en determinats casos les accions són una mica generalistes, com es pot veure en l'exemple següent d'un dels plans: «Crear polítiques destinades a evitar ruptures en condicions d'existència susceptibles de conduir a situacions d'exclusió, particularment pel que fa als casos de sobreendeutament, a l'exclusió escolar o a la pèrdua d'allotjament». O aquest altre: «Apuntar a l'eliminació de situacions d'exclusió social que afecten els nens i donar-los totes les possibilitats d'una bona inserció social».

Vegem un exemple d'un altre pla que, en sentit contrari, intenta fer un plantejament més integral i transversal: «Drogues: reforçar la prevenció, enfortir la protecció a nens i joves, i permetre la reintegració mitjançant el treball». Aquest seria un bon exemple del que pot considerar-se integralitat de les iniciatives a favor de la inclusió social. Un altre exemple que aniria en aquest mateix sentit el trobem en el pla d'acció de Finlàndia, que planteja accions com el «Projecte per combatre la violència contra la dona, la prostitució i el tràfic humà».

En línies generals, creiem que els plans amb un enfocament més integral en les seves accions són els d'Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, el Regne Unit i Suècia, mentre que els plans de la resta de països semblen mantenir-se en una perspectiva d'acció més pal·liativa i focalitzada que els porta a plantejar solucions més aviat aïllades.

La coordinació multinivell

Com s'ha comentat, qualsevol autoritat pública que desitgi dissenyar i implementar una pràctica inclusiva, sigui de l'índole que sigui, necessàriament haurà de tenir en compte les competències i accions que duen a terme la resta d'administracions públiques que operen en el territori. Ens referim al nivell de coordinació que impulsen les mesures del conjunt de nivells de govern que hi ha en un mateix país. En aquest sentit, i tenint en compte que aquesta anàlisi se centra en la declaració d'intencions que cada país membre ha fet en matèria d'inclusió social, seria desitjable que en els casos en què hi ha diferents nivells de govern –estatal, regional, local– s'hagi tingut en consideració i, per tant, s'impulsin accions de coordinació entre aquests nivells de govern.

En analitzar el paper atorgat per cada pla d'acció al conjunt d'instàncies governamentals que operen al seu territori apareixen tres grups de plans. En primer lloc, els països en els quals les instàncies regionals i locals tenen una autonomia altament desenvolupada, en virtut de les característiques pròpies del país. Els països en aquesta categoria tenen com a particularitat que les seves instàncies locals o regionals de govern –ja siguin Länder, regions, comtats o comunitats autònomes– participen activament en la

EL PAPER DE LES INSTÀNCIES REGIONALS EN CADA PLA NACIONAL D'ACCIÓ EUROPEU

Polítiques de descentralització pendents	Autoritats subnacionals com a prestadores de serveis	Autoritats subnacionals com a definidores de línies d'acció i prestadores de serveis
França	Dinamarca	Alemanya
Itàlia	Holanda	Àustria
Irlanda	Suècia	Espanya
Luxemburg	Finlàndia	Bèlgica
Grècia		Regne Unit
Portugal		

Font: Elaboració pròpia.

definició dels plans de polítiques socials que s'han d'implementar. Aquí situaríem Alemanya, Àustria, Bèlgica, el Regne Unit i Espanya (vegeu el quadre 2.13).

En segon lloc, trobem els països que, si bé les seves instàncies regionals no necessàriament intervenen de manera activa en el disseny de les polítiques, sí que tenen un rol preponderant en l'execució d'aquestes polítiques. En particular, aquesta instància regional acostuma a ser la municipalitat o l'autoritat local equivalent. Aquí trobem Dinamarca, Holanda, Finlàndia i Suècia. Cal remarcar el component nòrdic d'aquest grup de països.

Els països que han centralitzat les prestacions de serveis en les instàncies regionals –en general les locals, en contacte més proper amb la ciutadania–, i que estan referenciades en els plans d'acció, es refereixen, sobretot, a mesures dels àmbits sociosanitari i educatiu, i laboral i econòmic en el cas dels països nòrdics.

En tercer lloc, veiem que alguns països presenten plans amb perfil definidament nacional, sense diferenciadors territorials. Això és degut, en alguns casos, com Grècia i Portugal, a la manca de descentralització de responsabilitats expressada en els mateixos plans i que es desprèn de les mateixes tradicions nacionals al respecte. En altres casos, ha preponderat una visió més centralitzada d'elaboració dels plans, com a França o a Ità-

lia, o senzillament les instàncies regionals són gairebé irrelevantes, com és el cas de Luxemburg.

Per últim, observem que alguns països fan especial atenció a les disparitats regionals com un element específic que pot guiar les accions per revertir l'exclusió social. Entre aquests països observem Itàlia, preocupada per l'exclusió de la regió sud, i Grècia, Irlanda i Portugal, preocupats per les disparitats a la zona rural.

El protagonisme del tercer sector i el treball en xarxa

D'una manera semblant al plantejament fet en la coordinació multinivell, qualsevol iniciativa de lluita de l'exclusió social haurà de tenir en compte l'existència i el treball que es desenvolupa en aquest àmbit per part del tercer sector. Per fer aquesta anàlisi distingirem tres tipus de factors:

a) quins agents són involucrats en els plans. Aquests agents poden ser ONG, empreses o un altre tipus d'institucions (qui),

b) en quins àmbits se'ls involucra. Per a aquest apartat reprenem l'esquema d'àmbits d'acció considerats en aquesta anàlisi (en què), i

c) amb quins rols se'ls involucra (com).

Aquest últim factor podria estar relacionat amb el paper atorgat en el cicle de les polítiques públiques: consulta, participació en el diàleg entre parts, implementació, avaluació, etc.

Pel que fa al paper reservat per al sector no governamental en els plans, podem distingir dos grans grups de països: els que li dediquen un paper relativament important en el seu pla i els que no. Analitzem cadascun d'aquests grups detingudament.

Tal com es reflecteix en el quadre 2.14, estats com França, Grècia, Itàlia, Portugal i Suècia no presenten un paper significatiu per als sectors no governamentals. Si bé a simple vista la categorització pot semblar estranya, cal destacar que el nostre quadre intenta reflectir el que es menciona expressament en els plans, la qual cosa no s'ha d'entendre necessàriament com un reflex del que passa realment en cadascun dels països. Països com Grècia i

EL PAPER DEL SECTOR NO GOVERNAMENTAL EN ELS PLANS EUROPEUS D'INCLUSIÓ SOCIAL

Països	Agents	Àmbits temàtics	Fase d'intervenció
Alemanya	ONG, associacions d'interessats, de consumidors, d'empreses, entitats benèfiques, sindicats Empreses (indústries, bancs)	Formatiu Relacional Econòmic Sociosanitari Polític/ciudadania Residencial	Implementació conjunta Desenvolupament conjunt de programes Participació en el diàleg Consulta i monitoratge
Àustria	ONG (institucions de persones discapacitades, protecció al consumidor, Càritas, drogodependents, violència contra la dona i els nens) Ciudadans (pares, mestres) Institucions del mercat laboral	Formatiu Relacional Sociosanitari Econòmic Residencial Laboral	Implementació Consulta en el disseny Monitoratge
Bèlgica	ONG (monoparentals, Creu Roja) Assoc. Consumidors Assoc. Sindicals Agències immobiliàries	Relacional Polític/ciudadania Formatiu Residencial	Implementació Informació Disseny de la política pública Avaluació i monitoratge
Dinamarca	Assoc. Voluntàries, assoc. Familiars de discapacitats, assoc. Pares, assoc. Discapacitats Empreses	Sociosanitari Formatiu Relacional Laboral	Consulta en el disseny Implementació
Espanya	ONG (se'n parla molt, però només de manera genèrica) Assoc. Pares i alumnes Universitats i centres	Laboral Formatiu Sociosanitari Espacial Relacional Econòmic Polític	Consulta en el disseny Implementació Avaluació i monitoratge
Finlàndia	ONG, Slot Machine Assoc., Església Evangèlica Luterana de Finlàndia Experts	Laboral Sociosanitari Residencial Relacional	Implementació Disseny de la política pública Reconeixement com a sector paral·lel Avaluació i monitoratge
Holanda	ONG Pares, alumnes i mestres Empreses	Laboral Formatiu Relacional Sociosanitari	Disseny de la política pública Implementació
Irlanda	ONG (org. voluntàries)		Consulta en el disseny Monitoratge i avaluació
Luxemburg	ONG Sindicats Cambres professionals Empreses	Polític/ciudadania Relacional Laboral Residencial Formatiu	Implementació Informació (distribució d') Diàleg Consulta en el disseny Monitoratge i avaluació
Regne Unit	ONG (Assoc. Servei Social)	Laboral Residencial Sociosanitari	Informació Implementació Consulta en el disseny Monitoratge i avaluació
França			
Grècia			
Itàlia			
Portugal			
Suècia			

Paper secundari per a les organitzacions no governamentals

Font: Elaboració pròpia.

Portugal manifesten la seva voluntat de treballar per aconseguir més participació en les polítiques per part de la ciutadania i del sector no governamental, de la qual cosa podem adduir la necessitat d'un cert desenvolupament del sector en aquest sentit. En canvi, altres països, com França, Itàlia o Suècia, fan menció del sector no governamental però no li atorguen un paper més gran al llarg del seu pla.

Un altre grup de països, en canvi, atorga un paper important al sector no governamental, encara que, com veurem, no ho fan d'una manera uniforme. Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca i Espanya involucren molt fortament el sector no governamental. Aquesta vinculació es manifesta en la major menció a l'hora de desenvolupar les polítiques, en el seu disseny, la seva avaluació i, sobretot, la seva implementació. Alhora, se les involucra en més àmbits d'acció.

Per la seva banda, Finlàndia, Holanda, Irlanda, Luxemburg i el Regne Unit també atorguen importància al sector, però en menor mesura i amb un ventall d'àmbits més reduït. Cal afegir que Suècia i Itàlia podrien ser considerades part d'aquest conjunt. Si no ho fem, és simplement per una qüestió d'una menor menció al llarg del pla, no tant pel tipus d'espai reservat, en general, de consulta en el disseny i control en la implementació.

Febleses i forteses dels Plans Nacionals d'Acció a Europa

Recopilant el conjunt de variables analitzades fins ara, podem avançar que hi ha tres models de Plans Nacionals d'Acció. En el primer, ens trobem amb tres països (Alemanya, Àustria i Finlàndia) que manifesten un compromís evident amb el que disposa la UE, ja que plantegen mesures amb un alt grau de transversalitat (integralitat, coordinació multinivell i treball en xarxa), com també de concreció (vinculació pressupostària i existència d'indicadors per a avaluació). Per la seva banda, trobem un segon grup de països (Espanya, Regne Unit, Dinamarca, Bèlgica i Suècia) amb febleses en algun dels criteris analitzats. Per últim, un tercer grup, format pels set països restants, que es troba en una situació de més feblesa des de la perspectiva analítica que adoptem aquí.

Vegem amb més detall les febleses i forteses dels Plans Nacionals d'Acció europeus. Per fer-ho, centrem la mirada en els principals elements d'anàlisi desenvolupats al llarg d'aquest capítol i que constitueixen els eixos fonamentals per al disseny d'un pla d'inclusió social:

1. Coordinació multinivell
2. Integralitat
3. Treball en xarxa
4. Vinculació pressupostària de les mesures ⁽⁹⁾

Cal dir que, seguint el nostre model teòric, la combinació ideal fóra que els quatre criteris assenyalats aquí s'expressin de manera determinant en cada un dels Plans Nacionals d'Acció. És a dir, que disposem de Plans Nacionals d'Inclusió europeus les mesures dels quals impulsin decididament una coordinació de les diferents instàncies de govern que hi ha al territori, i que, alhora, aprofitin l'experiència i l'actuació del teixit social en la lluita contra l'exclusió social, tot implicant-lo en la implementació de les mesures plantejades. Cal, però, que disposem també d'uns Plans Nacionals d'Acció les mesures dels quals abastin el conjunt de factors que han conduït a la situació d'exclusió social que es pretén eradicar, i que, paral·lelament, aquestes mesures quedin reforçades en cada pla amb l'esforç pressupostari explícit que es pretén realitzar.

Finalment, en un intent d'apropar aquesta anàlisi a la realitat europea, incorporarem el nivell de despesa social sobre el PIB de cada Estat membre i la posició respectiva en relació amb la mitjana europea.

Prenent aquest conjunt de variables d'anàlisi, sembla que es dibuixa una certa correlació entre el nivell de despesa social i les característiques de les mesures plantejades. En aquest sentit (i tot i que, per poder contrastar el pla discursiu sorgit dels Plans Nacionals d'Acció amb el sistema de protecció social que hi ha en cada estat, s'haurien de prendre en consideració més elements i indicadors de comparació), els països amb un nivell

(9) Hem seleccionat la vinculació pressupostària perquè és un indicador que comporta una voluntat explícita de dur a terme les mesures plantejades, ja que cap acció, o gairebé cap, no pot ser implementada sense una dotació pressupostària que en permeti el desenvolupament.

de despesa social superior a la mitjana europea –França, Alemanya, Dinamarca i Suècia– plantegen mesures en sintonia amb el que des d’aquestes línies es consideren bones pràctiques d’inclusió social. Tot i que apareixen excepcions importants com França i Suècia, que, si atenem al que apareix en els plans respectius i a les mesures proposades, es quedarien lluny del que és desitjable. El pla francès mostra febleses importants en termes de coordinació multinivell, treball en xarxa i vinculació pressupostària, mentre que el cas suec hauria de coordinar esforços per enfortir el treball conjunt entre els poders públics i les entitats socials. En aquest sentit, ha de continuar aprofundint en el conjunt de mesures complementàries i que pretenen facilitar la convergència dels plantejaments dels Estats membres cap a l’estratègia europea. Com ja s’ha apuntat en altres ocasions, en la lluita contra l’exclusió social no solament és important què es fa sinó també com es fa, la manera com es realitzen els programes. I, actualment, hi ha Estats membres amb una elevada despesa en protecció social els plantejaments discursius dels qual, però, són encara molt allunyats de la perspectiva comunitària.

Dins el grup de països amb una despesa social propera a la mitjana europea –Bèlgica, Àustria, Holanda, Regne Unit i Grècia–, cal esmentar les deficiències que mostra el pla grec. Un pla que hauria d’incidir més en el treball en xarxa i en la coordinació multinivell per aconseguir la convergència dels seus plantejaments en relació amb els comunitaris en matèria d’inclusió social. En contraposició, el pla de Bèlgica destaca per la marcada perspectiva integral que mostren les seves propostes, i el pla d’Àustria, pel compromís pressupostari explicitat de manera singular al llarg del document.

En tercer lloc, trobem que els països amb una despesa social inferior a la mitjana europea –Portugal, Espanya, Irlanda, Finlàndia, Luxemburg i Itàlia– plantegen mesures amb febleses accentuades en un o en diversos criteris de comparació. No obstant això, també en aquest tercer grup sorgeixen dos casos que cal destacar. D’una banda, hi ha les mesures plantejades per Espanya, les quals, tot hi que haurien de reforçar la integralitat, sembla que estan plantejades adequadament. Tanmateix, la despesa social espanyola està molt allunyada de la mitjana europea, raó per la qual s’hauria d’insistir més en la inversió social per tal de poder traslladar

amb eficàcia i capacitat d'impacte més intenses els plantejaments d'inclusió social reflectits en el pla d'acció. Per altra banda, Finlàndia és una altra excepció dins d'aquest tercer grup. Les mesures finlandeses són prou integrals, i amb una dinàmica de treball horitzontal tant amb les autoritats públiques com amb les privades, i amb un suport pressupostari que expressa una certa capacitat d'execució i de compromís. No obstant això, des del 1996 fins a l'any 2001 el nivell de despesa social de Finlàndia s'ha anat reduint considerablement. Segurament, el bon plantejament de les mesures finlandeses és fruit de la trajectòria que aquest país ha desenvolupat pel que fa a la protecció social, però la tendència de reducció de la despesa social pot provocar problemes en una perspectiva a mitjà termini.

En aquest tercer grup també cal destacar els plans d'acció proposats per Portugal i Luxemburg. Cap dels dos plans no té mesures vinculades pressupostàriament i tampoc no semblen demostrar un impuls decidit al treball en xarxa i a la coordinació amb les diferents esferes de govern. Si bé destaca la notable integralitat de les mesures incloses en tots dos plans, presenten deficiències en relació amb els plantejaments d'inclusió social des de la perspectiva assumida per part de la UE en conjunt.

Com ja hem dit, i considerant els punts esmentats abans, podem dir que el pla desenvolupat el 2003 per Espanya està en sintonia amb els plans desenvolupats pels països més ben ubicats pel que fa al disseny i a l'execució de polítiques contra l'exclusió social, seguint els criteris estipulats per la Unió Europea. Centrem ara la mirada, i d'una manera més detallada, precisament en els dos plans aprovats fins avui per l'Estat espanyol.

2.3. Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió a Espanya

En aquesta secció farem una comparació entre els dos plans desenvolupats per Espanya, el primer per al bienni 2001-2003, i el segon per al bienni 2003-2005. Per fer-ho ens basarem en els aspectes quantitius referits a objectius, mesures i pressupost de cada pla, i després ens centrarem en els aspectes més qualitius, aspectes vinculats al contingut de les mesures: el nivell de concreció, la integralitat segons els àmbits d'acció, el tre-

ball en xarxa, la innovació i l'originalitat de les mesures, els col·lectius que s'esmenten, etc.

Els Plans Nacionals d'Acció espanyols des d'una perspectiva operativa

Tal com s'ha comentat en l'apartat 2.2 d'aquest capítol –concretament a: L'estructura–, Espanya és un dels Estats membres que més ha seguit l'estructura aprovada en el Consell Europeu de Niça (2000). En aquesta mateixa direcció se situa el primer pla per al bienni 2001-2003. Per això aquesta anàlisi comparada dels dos plans espanyols es remetrà en tot moment als quatre objectius de Niça (accés a l'ocupació i recursos, drets, béns i serveis de tots els ciutadans; prevenció dels riscos d'exclusió; actuació a favor dels més vulnerables, i mobilització de tots els agents).

Des d'una perspectiva operativa, el primer punt que cal destacar és que la quantitat total de mesures augmenta en més d'un 40% del Pla Nacional d'Acció I al Pla Nacional d'Acció II, i passa de 185 a 263. Per la seva banda, el pressupost total destinat a la lluita contra l'exclusió social augmenta en un 40,6% (passa de 25.424 a 35.735 milions d'euros), amb un increment net de més de 10.300 milions d'euros.

En fer una anàlisi segons les mesures, i seguint la lectura del quadre 2.15, podem observar que l'objectiu núm. 2 (Prevenció de riscos) i el núm. 3 (Actuacions en favor dels grups més vulnerables) han duplicat les mesures, mentre que els altres dos objectius (Ocupació i accés a recursos i Mobilització d'agents) no han variat significativament. Ara bé, aquest augment de mesures no es correspon proporcionalment amb els recursos financers assignats per a cada objectiu: paradoxalment, mentre que l'objectiu núm. 2 es duplica en quantitat de mesures, els recursos financers disminueixen a la meitat (tant en nombres absoluts com en nombres relatius). Així mateix, a l'objectiu núm.4, tot i que manté gairebé el mateix nombre de mesures, se li ha duplicat el pressupost, que ha passat del 0,4% al 0,8%. Aquesta no-correspondència entre mesures i recursos financers, encara que sembli una paradoxa, pot estar justificada pel tipus de mesures que es facin en un cas o en l'altre. Amb això ens referim al contingut de les mesures, al nivell de

MESURES I DOTACIONS PRESSUPOSTÀRIES DELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ ESPANYOLS

Objectius	N. de mesures		Dotació Pressupost (en milions d'euros)		Dotació Pressupost (en %)	
	Pla Nacional d'Acció I	Pla Nacional d'Acció II	Pla Nacional d'Acció I	Pla Nacional d'Acció II	Pla Nacional d'Acció I	Pla Nacional d'Acció II
1. Ocupació i accés als recursos	89	90	22.367,52	32.265,71	88,1	90,2
2. Prevenció de riscos	16	36	1.136,45	702,07	4,4	2,0
3. Actuacions a favor de grups específics més vulnerables	45	103	1.809,89	2.478,74	7,1	7,0
4. Mobilització d'agents	35	34	110,30	288,41	0,4	0,8
Total	185	263	25.424,16	35.734,93	100,0	100,0

Font: Elaboració pròpia en base a dades del Pla Nacional d'Acció I i II.

dificultat i de necessitat que tingui cadascuna de les mesures per aplicar-se en determinades situacions.

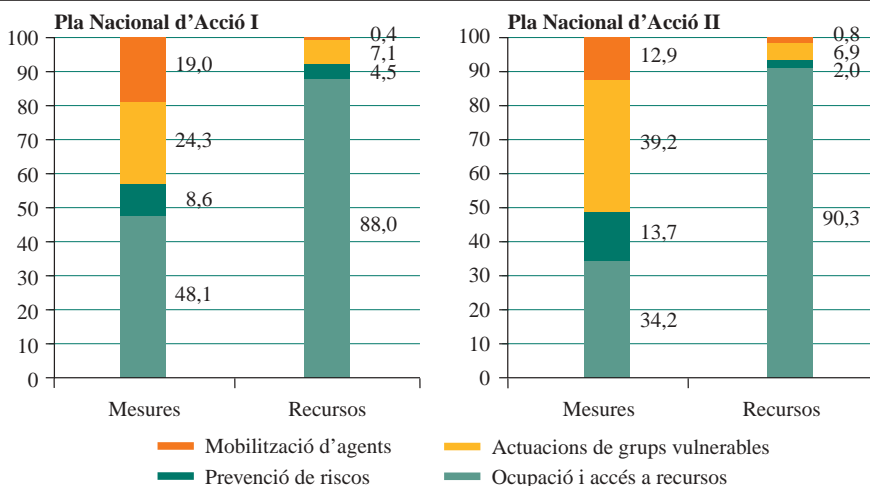
En termes generals, el que ens interessa remarcar aquí és la importantíssima concentració de mesures i de pressupost en el primer dels objectius, «ocupació i accés als recursos», per a tots dos períodes. Més endavant, quan n'analitzem el contingut, intentarem explicar des del nostre punt de vista per què aquest objectiu és el que predomina en els plans espanyols.

Si analitzem més detalladament l'increment pressupostari que s'efectua en el segon pla, podem comprovar un important canvi en la distribució dels recursos entre els objectius i els subobjectius –vegeu els gràfics 2.1 i 2.2–. Dels 10.300 milions d'euros incrementats en el segon pla, el 95,7% es concentra en només tres subobjectius: «garantia de recursos» (el 81,8%), «accés a l'educació» (el 8,6%) i «atenció a les persones grans» (el 5,4%). En contraposició, altres subobjectius com l'«atenció a immigrants» i l'«atenció a famílies» han patit reduccions en les partides pressupostàries (el 2,2% i el 4,8%, respectivament).

Cal destacar dos grans canvis a nivell dels subobjectius: en el segon pla s'incorpora l'«accés a la justícia», amb una partida de 57,5 milions d'euros, mentre que en el subobjectiu de «plans territorials», que

MESURES I RECURSOS FINANCERS SEGONS OBJECTIUS DELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ ESPANYOLS

En percentatge



Font: Elaboració pròpia.

apareixia en el primer Plan d'Acció sense cap assignació de pressupost, rep en el segon una partida de 14,1 milions d'euros.

Si ens aturem a analitzar la distribució pressupostària segons els diferents col·lectius que s'inclouen en l'objectiu núm. 3 –que en conjunt creix gairebé un 37%, és a dir, 670 milions d'euros–, observem que el grup de «població gitana» és el que experimenta un creixement pressupostari més gran respecte al pla anterior, de 18,38 a 126,06 milions d'euros. En segon lloc és el col·lectiu de «persones grans» que incrementa la seva dotació pressupostària en 554,74 milions d'euros. La qual cosa probablement reflecteix el creixent nombre de persones grans que requereixen ajudes de tota mena.

D'altra banda, el grup dels «immigrants» registra una important caiguda pressupostària, de l'ordre dels 230,2 milions d'euros, la qual cosa contrasta amb el creixent nombre de persones que segueixen engreixant aquest col·lectiu a Espanya.

Quadre 2.16

MESURES I DOTACIONS ECONÒMIQUES DELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ ESPANYOLS PER OBJECTIUS

Percentatge de mesures i euros

Objectius	Subobjectius	N. de mesures		Milions d'euros		Augment % entre plans	Augment en milions d'euros entre plans	% d'augment sobre el total
		Pla Nacional d'Acció I	Pla Nacional d'Acció II	Pla Nacional d'Acció I	Pla Nacional d'Acció II			
Ocupació i accés a recursos	Accés a l'ocupació	25	20	2.896,93	2.933,61	1,3	36,68	0,4
	Garantia de recursos	11	12	12.699,16	21.125,77	66,4	8.426,61	81,7
	Serveis Socials d'Atenció Primària	7	5	1.203,16	1.243,54	3,4	40,38	0,4
	Accés a l'habitatge	14	13	922,41	1.113,00	20,7	190,59	1,8
	Accés a l'educació	21	23	2.340,17	3.227,20	37,9	887,03	8,6
	Accés a la salut	11	19	2.305,69	2.565,15	11,3	259,46	2,5
	Accés a la justícia	0	3	–	57,48	–	57,48	0,6
Prevenició de riscos	Plans territorials	3	4	0	14,14	–	14,14	0,1
	Accions a favor de la família	2	17	1.109,67	616,26	-44,5	-493,41	-4,8
	Accés a les noves tecnologies	11	15	26,78	71,67	167,6	44,89	0,4
Actuacions a favor de grups més vulnerables	Persones grans	5	11	375,48	930,22	147,7	554,74	5,4
	Persones amb discapacitat	11	20	369,59	564,89	52,8	195,30	1,9
	Dones	8	15	126,63	140,77	11,2	14,14	0,1
	Joves	4	7	85,92	106,87	24,4	20,95	0,2
	Infància	5	10	401,58	403,63	0,5	2,05	0,0
	Població gitana	9	10	18,38	126,06	585,9	107,68	1,0
	Immigrants	2	11	412,36	182,19	-55,8	-230,17	-2,2
	Persones sense llar	1	5	14,03	18,15	29,4	4,12	0,0
	Persones recloses i execloses	5	10	5,92	5,96	0,7	0,04	0,0
Mobilització d'agents	Mobilització d'agents	35	34	110,30	288,41	161,5	178,11	1,7
Total		185	263	25.424,16	35.734,97	40,56	10.310,81	100,0

Font: Elaboració pròpia.

Per últim, l'objectiu de «mobilització d'agents», si bé encara no registra un pes important en el total del pressupost, ha experimentat un important augment tant en termes percentuals (el 161,5%) com pressupostaris (178,1 milions d'euros).

Si bé hem de reconèixer que l'augment pressupostari global per al bienni 2003-2005 és un clar indicador de la intenció de voler aprofundir i millorar la lluita contra l'exclusió, també és cert que encara hi ha una gran tasca pendent: equiparar la despesa social amb la mitjana europea.

Els Plans Nacionals d'Acció espanyols des d'una perspectiva discursiva

Quan analitzem els plans d'actuació contra l'exclusió social, no tan sols interessa observar els canvis pel que fa a les quantitats pressupostàries o al nombre de les mesures entre un pla i l'altre. També és important explorar què diuen les mesures en concret i com es formulen en el nivell més operatiu o més pràctic. En aquest sentit, ens interessa remarcar tot seguit quines són les diferències entre un pla i l'altre, posant l'accent en aspectes més qualitatius.

Tal com hem comentat en les pàgines anteriors, Espanya ha adoptat el model de pla proposat per la Unió Europea. Això significa que s'han de plantejar mesures, plans i programes que s'ajustin a l'estructura general de la proposta europea, sense renunciar per això al disseny i a la implementació de les polítiques pròpies, d'acord amb les necessitats i amb les possibilitats que s'incloguin en cada pla.

Si analitzem el conjunt de mesures proposades en els dos plans espanyols, el primer que hem de destacar és el canvi en el llenguatge utilitzat i el nivell de concreció en què s'expressen les estratègies i les mesures per implementar. El segon pla ha guanyat en precisió i en claredat després d'haver incorporat un llenguatge més específic i també més tècnic. A tall d'exemple podem veure que mentre que la primera «línia estratègica»⁽¹⁰⁾ del pla 2001-2003 s'expressava com: «una nova manera de fer per a la inclusió permanent», en el segon es llegeix: «reduir en un 2% el nombre de persones amb una renda inferior al 60% de la mediana d'ingressos en el període de vigència del pla».

(10) Les línies estratègiques o prioritàries són un conjunt de deu mesures que Espanya es proposa, en cadascun dels plans, com les grans metes per complir amb el Pla Nacional d'Inclusió Social.

Considerem que aquest canvi en el llenguatge és positiu, ja que transmet una metodologia i unes línies de treball molt més concretes, i minimitza les ambigüitats –tot i que encara en quedin força– amb què ens trobem en el primer pla.

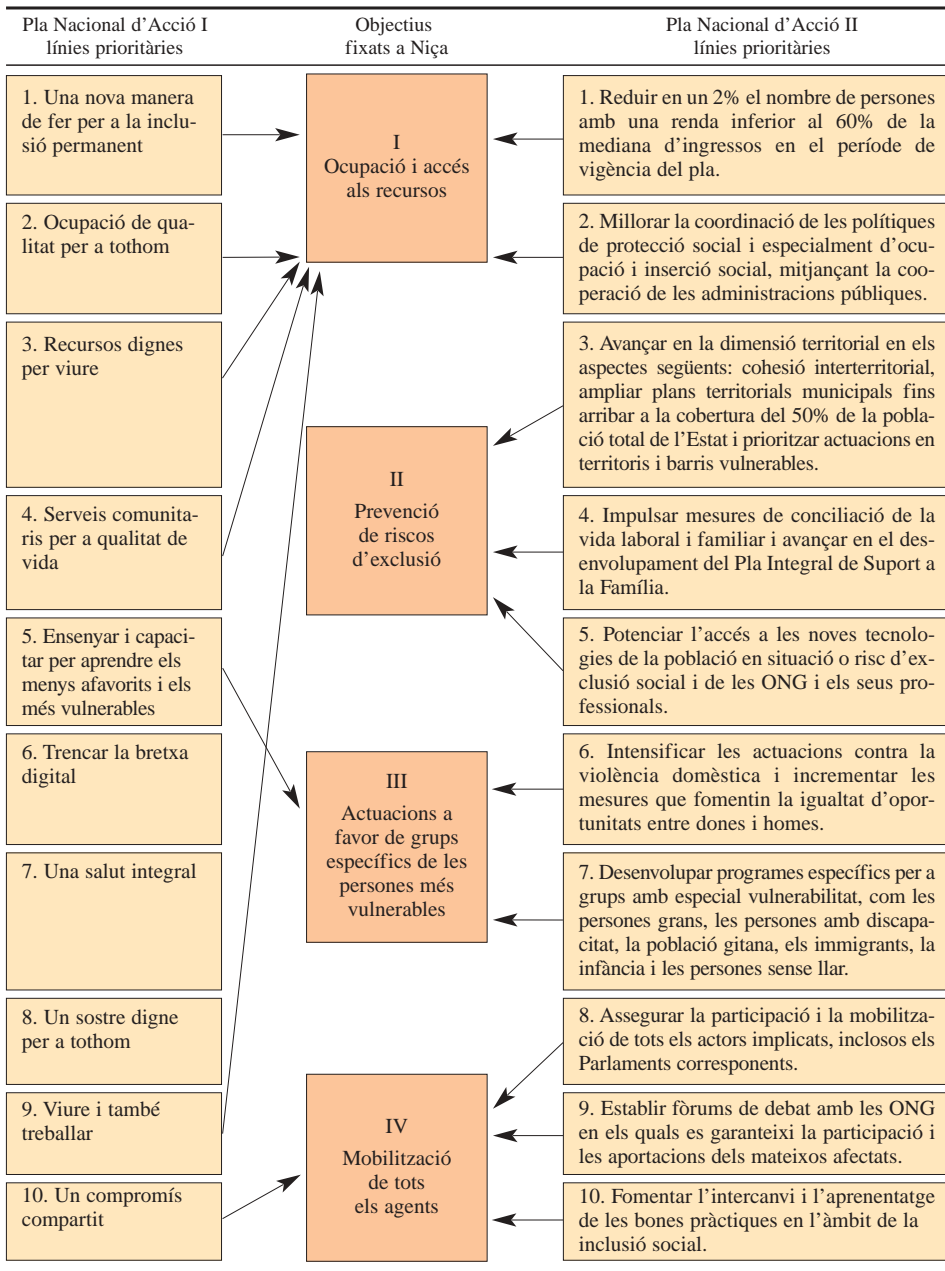
En segon lloc, observem que en el pla 2003-2005 s'ha aconseguit una millor aproximació entre els quatre grans objectius plantejats per Niça –vegeu el quadre 2.17– i les deu línies o metes prioritàries que Espanya es planteja aconseguir amb aquest pla. Així, mentre que en el primer pla cinc de les deu metes es concentraven en un sol objectiu –ahora que es deixaven objectius sense cap meta que els correspongués–, el segon pla preveu entre dues i tres metes pròpies per a cadascun dels objectius plantejats per la UE –vegeu el quadre 2.17–. Aquest augment en la correspondència entre metes i objectius és un clar intent per aconseguir més integralitat entre àmbits i factors que influeixen o poden influir en els processos d'exclusió social.

D'altra banda, en el segon pla observem que l'estructura i l'organització de les mesures –agrupades en objectius, subobjectius, grups de mesures i mesures– s'han vist lleument modificades per l'augment del nombre de mesures (sobretot en els objectius 2 i 3, on les mesures s'han incrementat un 50%), així com per la reagrupació d'algunes mesures dins d'algun altre subgrup.

Quan analitzem les metes per cadascun dels objectius, ens trobem, en línies generals, amb moltes més semblances que diferències entre un pla i l'altre. I aquestes semblances no es limiten a la forma o a l'estructura que acabem de comentar, sinó que ens trobem amb mesures molt semblants i moltes vegades repetides. Cal dir que la repetició de mesures no té per què ser considerada com a negativa per si mateixa (podríem pensar que hi ha mesures que requereixen més temps d'implementació o que el seu èxit en promou una segona implementació), però sí que creiem que es podrien haver fet algunes modificacions en la definició de les mesures, d'acord amb els resultats que s'hagin obtingut en el primer pla.

El primer dels objectius que es presenta en el pla, «ocupació i accés als recursos», és segurament el més important dels quatre, no tan sols pel nombre de mesures i de recursos que s'hi destinen, sinó pel contingut de les

ELS PLANS NACIONALS D'ACCIÓ ESPANYOLS SEGONS LÍNIES PRIORITÀRIES I OBJECTIUS



Font: Elaboració pròpia.

mesures que s'hi concentren. Aquest objectiu és el reflex o la resposta més immediata als principals problemes de la societat industrial (desocupació i desigualtat de recursos), on el treball i l'Estat de benestar són els principals mecanismes d'inclusió i de la integració social. I tot i que els plans haurien d'incloure totes les dimensions o àmbits on l'exclusió social té efecte, en realitat continuem observant com el treball i els recursos clàssics de l'Estat de benestar (habitatge, educació, salut, etc.) ocupen un lloc central en la planificació de les polítiques públiques contra l'exclusió.

Sobre les mesures que fan referència a l'ocupació, crida l'atenció que, tant en el primer pla com en el segon, l'objectiu de reduir l'ocupació «temporal» aparegui esmentat una sola vegada tot i tractar-se d'un dels principals problemes del món del treball en l'actualitat, entenent que aquesta condició laboral és moltes vegades sinònim de «treball precari» (salaris baixos, ocupació inestable, poc qualificada, etc.).

Per últim, sobre el segon gran grup de mesures d'aquest objectiu, «recursos, drets i béns», ens n'interessa destacar no tan sols el pes en termes quantitius en tots dos plans (aspecte ja comentat en pàgines anteriors), sinó també l'ampli desenvolupament i la varietat d'àmbits, factors i col·lectius que inclouen les mesures d'aquest apartat. Ens trobem en el camp de l'Estat del benestar, i l'experiència i la història prèvia de treball en aquestes problemàtiques es manifesten en aquestes mesures, sobretot en les que fan referència a l'habitatge, la salut i l'educació.

Sobre les mesures que planteja el **segon dels objectius**, «prevenció dels riscos d'exclusió», cal destacar que en el pla 2003-2005 s'han incorporat un conjunt de mesures a favor i d'ajuda a la família. Entre aquestes mesures, les més innovadores i originals són les vinculades a la conciliació de la vida familiar i laboral, que tendeixen a ajudar sobretot les mares de nens petits. Un exemple d'aquestes mesures és la d'«Ampliar la xarxa pública i la concertada de centres per a nens i nenes de 0-3 anys, especialment en zones de dificultat social i amb horaris amplis que permetin la conciliació de la vida laboral i familiar, mitjançant convenis de l'administració general de l'estat amb comunitats autònomes» (Pla Nacional d'Acció II, 2.2.1).

Tot i això, creiem que encara queda pendent la inclusió de totes les mesures que tendeixin a donar suport i a promoure la «coresponsabilitat familiar», ja que es tracta d'accions més favorables a la igualtat de gènere en l'àmbit de les responsabilitats familiars.

El capítol destinat a les «actuacions a favor de grups específics de les persones més vulnerables» –el tercer objectiu dels plans– està absolutament dedicat a ajudar aquells col·lectius que per diferents raons són considerats amb més risc d'exclusió social.

Els plans espanyols que estem analitzant han considerat com a grups específics en risc d'exclusió social els següents: «persones grans desafavorides», «persones amb discapacitats», «dones desafavorides», «joves en risc d'exclusió social», «infància i famílies desafavorides», «població gitana exclosa», «immigrants» i «persones sense llar». En el segon pla també s'afegeixen els «emigrants retornats».

L'elecció d'un pla d'enfocament mixt (aquell en el qual treballen sobre factors i sobre col·lectius) hauria de procurar que les mesures no es dupliquin entre si, segons siguin mesures vinculades a factors o a col·lectius. Ara bé, creiem que aquest aspecte no està del tot resolt en cap dels dos plans, ja que trobem molts casos de repeticions de mesures molts semblants. Posem-ne un exemple: en el segon pla hi ha una mesura dins l'objectiu núm. 1 sobre el foment de l'ocupació i les persones discapacitades que diu: «incrementar fins al 5% la quota reservada per a persones amb discapacitat en les ofertes d'ocupació pública» (Pla Nacional d'Acció II, punt 1.1.18). Més endavant, en l'objectiu núm. 3, el que estem analitzant, descobrim que hi ha una meta molt semblant: «impulsar el compliment de la quota de reserva per a llocs de treball (el 4%) i establir mesures alternatives per a la inserció laboral de les persones discapacitades» (Pla Nacional d'Acció II, punt 3.2.13). Amb aquest exemple no tan sols veiem la repetició de mesures similars, sinó que, a més, s'observen discordances en el percentatge mínim establert de persones amb discapacitats.

Un altre dels punts febles que trobem en explorar aquest objectiu, malgrat els avenços que s'han fet sobre aquest aspecte en altres objectius tant en el primer pla com en el segon, és l'elevat nivell d'abstracció de les mesu-

res; es tracta de propostes generals, de nivell macro: «Elaborar un programa d'actuació de promoció social de la dona amb discapacitat» (Pla Nacional d'Acció I, punt 3.2.8), «Dur a terme programes de sensibilització i foment de la igualtat d'oportunitats entre homes i dones gitanos» (Pla Nacional d'Acció II, punt 3.6.7).

En síntesi, el que s'observa a partir d'aquest punt és que el disseny d'aquests plans encara requereix un treball més coordinat i més atent, intentant donar un sentit coherent, integral i no repetitiu al conjunt d'accions que Espanya proposa per combatre l'exclusió social.

Per últim, el quart objectiu fa referència a la «mobilització de tots els agents». Tot i això, en aquest apartat no tan sols trobem mesures que fomenten la participació de tota la ciutadania, sinó que també s'hi inclouen aquelles accions més vinculades amb l'avaluació del pla i l'estudi del fenomen de l'exclusió social (ja sigui sobre coneixement de caràcter més teòric o més empíric, com els bancs de bones pràctiques en relació amb la inclusió social). Es tracta, llavors, d'un conjunt de mesures molt variades que intenten implicar diferents àmbits i actors que van des dels nivells més alts de govern –«incloure en l'agenda del Parlament espanyol el debat sobre el fenomen de l'exclusió social a Espanya i les línies d'actuació en aquesta matèria» (Pla Nacional d'Acció II, punt 4.1)– fins a la vinculació entre Espanya i l'Amèrica Llatina –«Potenciar la Xarxa Iberoamericana de Lluita contra la Pobresa» (Pla Nacional d'Acció II, punt 4.33)–.

Cal destacar, i al marge dels aspectes crítics ja esmentats, que en la comparació de les metes d'aquest objectiu entre els dos plans espanyols trobem un important avenç en diversos aspectes: el nivell de concreció de les mesures, la major planificació d'indicadors, avaluacions i seguiments a càrrec d'institucions reconegudes, i el fort suport financer que es preveu per al treball de les ONG en les diferents tasques a les quals són convocades.

Com a conclusió de l'anàlisi comparativa dels plans nacionals espanyols, i reprenent el nostre plantejament inicial, podem dir que Espanya ha complert, en el disseny dels seus plans, amb les recomanacions europees, ja que ha inclòs múltiples factors i àmbits on les persones o els grups estan més exposats al risc de l'exclusió. Ahora, Espanya ha aconseguit identificar

alguns col·lectius més específics amb qui es busca treballar de manera ràpida i concreta. Però en el futur s'hauria d'intentar millorar els punts febles que hem comentat prèviament, com per exemple la repetició de les mesures, el baix nivell de concreció que encara hi ha en moltes mesures i el paper incert que tenen les ONG en els diferents àmbits. Així mateix, cal no perdre de vista les fortaleeses que el pla ha anat aconseguint: un llenguatge més concret, més integració entre objectius, àmbits i mesures, l'originalitat o la innovació en algunes de les mesures i l'enfortiment en els aspectes avaluadors i de seguiment dels resultats del pla.

I és que Espanya, mitjançant els plans, té un marc ampli i generós per treballar a favor de la inclusió social. Però no s'ha d'oblidar que per treballar contra l'exclusió cal un fort compromís i decisió política que posi en marxa tots els mecanismes que el pla disposa. Fins aquí només hem analitzat el nivell discursiu del pla: les propostes, les intencions i els objectius. Una anàlisi més completa hauria de tenir en compte l'avaluació dels resultats concrets dels plans, per poder confrontar i avaluar la correspondència entre les mesures incloses i els resultats obtinguts.

2.4 Síntesi del capítol

Al llarg d'aquest segon capítol hem repassat els plantejaments europeus en matèria d'inclusió social, així com la seva materialització per mitjà d'un instrument concret: els Plans Nacionals d'Acció. Aquesta estratègia, que representa l'aplicació del mètode obert de coordinació en matèria d'inclusió social, és un intent de fer convergir l'acció nacional en el que des de les instàncies europees s'ha establert com a estratègia europea. Tot i això, l'anàlisi comparada dels quinze plans nacionals d'acció per al bienni 2003-2005 reflecteix que tant la conceptualització de la problemàtica com el disseny de polítiques i mesures per combatre-la parteix, entre els estats europeus, de punts de vista diferents. Per això, el resultat final és un conjunt de plans que, tot i estar emmarcats sota un mateix paraigua, plantegen mesures substancialment diferents tant a nivell quantitatiu com qualitatiu.

Des d'un punt de vista qualitatiu, entre els quinze plans nacionals d'acció vigents avui a Europa apareixen diferències, no tant en els àmbits i col·lectius als quals fan referència, com en el nivell de concreció i la transversalitat de les mesures proposades. Malgrat això, cal destacar que no només hi ha deficiències en els plantejaments d'aquells països l'Estat de Benestar dels quals és relativament jove, sinó que també s'observen mancances en països europeus amb un desenvolupament més gran dels sistemes de protecció social, com poden ser França o Suècia. En contrapartida, plans com l'espanyol se situen entre el grup de plans que més s'adeqüen als postulats europeus.

En aquest sentit, cal destacar que ens movem en el pla discursiu i, per tant, no podem emetre argumentacions relatives als efectes i resultats que cadascuna d'aquestes mesures puguin generar en cada àmbit d'actuació. És per això que la correlació entre les característiques bàsiques de cadascun dels Plans Nacionals d'Acció i el nivell de despesa social de cada Estat membre incorpora elements nous i importants que cal destacar. Remarcant dos casos molt gràfics d'aquesta situació, cal destacar en primer lloc França, un país amb una despesa social sobre el PIB de les més elevades de la Unió però amb un pla nacional d'inclusió extremadament centralista i basat en l'àmbit governamental que aparentment deixa al marge la valuosa actuació que du a terme el tercer sector en la lluita contra l'exclusió social. En l'altre extrem trobem el cas d'Espanya, que és un dels països el segon pla d'acció dels quals està formulat amb uns plantejaments adequats, però el fet que la seva despesa social sobre el PIB es trobi per sota de la mitjana europea ens delata que Espanya hauria d'actuar no tant en el disseny de les polítiques com en la introducció d'aquells elements que en fan factible la implementació.

Precisament aquest segon pla d'acció d'Espanya reflecteix una important millora pel que fa al nivell de concreció de les mesures proposades respecte al primer pla de 2001-2003. I és que el segon pla espanyol ha incorporat un seguit de mesures que representen un acostament dels plantejaments i les iniciatives polítiques a la realitat social espanyola. Un bon exemple, si més no a nivell discursiu, d'aquest acostament a la realitat

espanyola és la introducció de mesures encaminades a afavorir la conciliació de la vida laboral i familiar o la inclusió dels retornats com un col·lectiu en situació o risc d'exclusió social.

Així mateix, la distribució pressupostària i les prioritats temàtiques establertes –estudiades mitjançant el nombre de mesures incloses en cada apartat que en total ha representat un augment en el pressupost total del 40,56% i un increment de 78 mesures noves– del primer pla espanyol al segon han canviat. Aquests canvis denoten un canvi de prioritats, per part dels poders públics espanyols, de l'accés als recursos, drets, béns i serveis, i, sobretot, pel que fa a la garantia de recursos la qual augmenta la seva dotació pressupostària en un 66,4%. Pel que fa als col·lectius es denota un augment important del conjunt de mesures destinades a la gent gran (passant de 5 a 11 mesures per al bienni 2003-2005). Tot i això, aquesta redistribució dels recursos i del nombre de mesures proposades ha representat un descens de la dotació pressupostària adreçada a l'atenció dels immigrants i a la família.

Tot i que en general cal destacar els avenços aconseguits per Espanya entre els dos plans d'acció, apareixen alguns elements que encara requereixen atenció i correcció si el que es pretén és disposar d'un marc normatiu de lluita contra l'exclusió social efectiu. Malgrat això, tampoc no es pot oblidar que els Plans Nacionals d'Acció no deixen de ser el marc normatiu proposat per cadascun dels estats, el conjunt d'intencions que cadascun d'aquests estats planteja portar a la pràctica per abordar aquesta problemàtica. Per tant, i pressuposant que les intencions polítiques plasmades es materialitzin en accions governamentals, en la mesura que els poders públics respectius iniciïn les correccions pertinents per pal·liar les deficiències que assenyallem aquí, més grans seran les possibilitats de convergència de les polítiques estatals entorn dels principals objectius de la UE. I, per tant, més grans seran les possibilitats de reduir l'exclusió social existent en el conjunt del territori europeu.

III. L'exclusió social a Espanya: factors i col·lectius

Els objectius fonamentals d'aquest capítol es poden resumir en dos: veure quins són els principals factors generadors de l'exclusió social, i identificar quins són els col·lectius o perfils d'exclusos o persones en situació de vulnerabilitat social. La intenció d'aquest capítol és doncs mostrar quines fonts té i quins rostres adopta l'exclusió social a Espanya. Per fer-ho ens hem servit de les dades que conté l'enquesta Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000,⁽¹⁾ sobre les quals hem aplicat diferents anàlisis estadístiques (vegeu l'Annex metodològic) i n'hem obtingut els resultats que es presenten tot seguit.

3.1. El Panel de Llars de la Unió Europea

Probablement, les enquestes no són la millor eina per a l'estudi de l'exclusió social. Sovint, l'àmplia i estructurada recollida de dades que duen a terme les enquestes durant un període relativament curt de temps no permet, precisament, acostar-se als col·lectius i a les persones socialment més desafavorits, que es poden veure fàcilment exclosos de la mostra d'entrevistats/ades. Moltes vegades aquests segments de població són difícils d'estudiar, encara que només sigui per les seves condicions de vida i per les dificultats d'acostament que això comporta per als mateixos entrevistadors.

(1) El Panel de Llars de la Unió Europea –d'ara endavant, PHOGUE– és una enquesta de periodicitat bianual que es fa en quinze països de la Unió Europea, entre els quals Espanya.

Penseu, per exemple, en el col·lectiu de persones sense llar, o en persones en xarxes de prostitució, o en avis en una situació d'aïllament relacional intens. No obstant això, atès que mitjançant una enquesta poques vegades s'obté informació sobre els grups més exclosos de la població –els sense sostre, per exemple– aquesta anàlisi ha de començar advertint del fet que allò que mostren les dades tan sols permet un acostament a l'exclusió social. És a dir, que mitjançant el treball sobre el Panel de Llars s'ha obtingut –per les mateixes limitacions de la font– una fotografia de la vulnerabilitat social, més que de l'exclusió en si mateixa. Per tant, això que segueix és una visió global, per a tot el territori espanyol, de quines són les fonts principals de vulnerabilitat social, i de quins són els col·lectius que les pateixen amb més intensitat.

A Espanya hi ha diferents fonts estadístiques per a l'estudi de l'exclusió social, com, per exemple, l'Enquesta de Pressupostos Familiars, l'Enquesta sobre la Població Activa, etc. Tot i això, per al nostre propòsit entenem que el Panel de Llars de la UE és l'instrument que millor s'ajusta als objectius plantejats, pel fet que s'hi recull informació sobre un ventall més ampli de temàtiques, i perquè, a més, té un doble vessant d'enquesta individual i per llars.

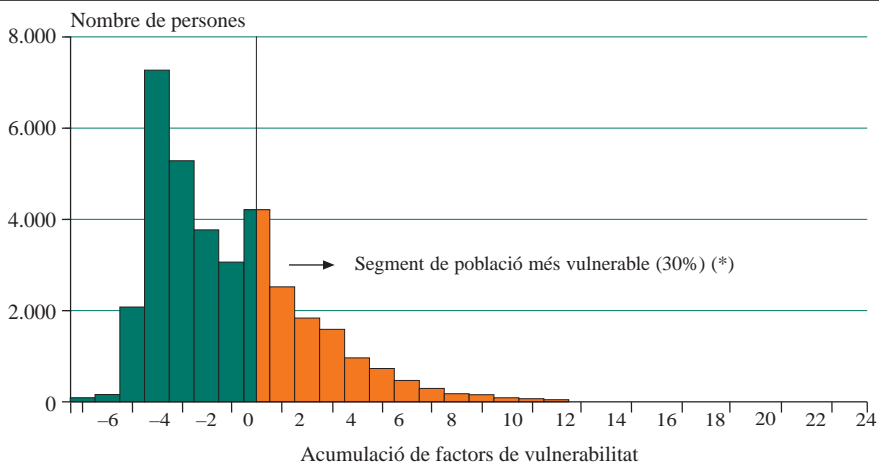
3.2. La població vulnerable i socialment exclosa

Amb els arguments anteriors al voltant de les dificultats que comporta la informació procedent d'enquestes per a l'estudi de l'exclusió social, prèviament a l'anàlisi detallada d'aquesta qüestió ha calgut sotmetre a estudi les dades generals que ofereix l'enquesta amb l'objectiu d'establir un primer filtre capaç de distingir entre la població que es troba en una situació més precària, és a dir, més vulnerable, i la resta. L'objectiu d'aquest primer pas ha estat trobar dins el conjunt de la població enquestada, 36.148 persones, aquelles que pateixen una vulnerabilitat social més gran. Per fer-ho es va aplicar una primera anàlisi factorial⁽²⁾ sobre el total de la població, i a par-

(2) L'anàlisi factorial és una tècnica estadística que permet descobrir les dimensions subjacents a un conjunt de variables correlacionades entre si que poden ser recollides en reduït conjunt de factors. Les puntuacions o valors individuals de cada factor poden ser utilitzats en l'anàlisi de substitució de les variables inicials, amb la qual cosa els resultats guanyen en parsimònia i interpretabilitat.

DISTRIBUCIÓ DE LA POBLACIÓ SOBRE LA VARIABLE D'ACUMULACIÓ DE FACTORS D'EXCLUSIÓ

Distribució de la variable d'acumulació de factors de vulnerabilitat



Nota: La variable d'acumulació està centrada i té mitjana zero. Valors elevats representen alta vulnerabilitat, valors propers a zero indiquen vulnerabilitat mitjana i valors negatius signifiquen poca vulnerabilitat.

(*) Total de la mostra: 36.148 persones.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

tir d'aquesta anàlisi es va mesurar l'acumulació de factors de vulnerabilitat que incideixen sobre cadascun dels components de la mostra general (vegeu l'Annex metodològic). Amb aquest mètode s'ha arribat a determinar una submostra de 10.262 individus que es caracteritza per presentar un risc d'exclusió social més alt; és a dir, per trobar-se en una situació de més vulnerabilitat davant l'exclusió. Com mostra el gràfic 3.1, la distribució poblacional de l'acumulació de factors no és simètrica, sinó que presenta una cua cap a la dreta. Això indica que hi ha un grup reduït d'individus sobre el qual incideixen simultàniament un elevat nombre de factors de vulnerabilitat. Aquestes són les persones que tenen més risc d'exclusió social. Així, com es pot apreciar en el gràfic, a l'efecte d'aquest estudi i com a punt de partida, s'ha considerat població vulnerable els 10.262 individus que componen el 30% superior de la distribució de la població sobre la variable d'acumulació de factors.

Les característiques sociodemogràfiques de la població vulnerable

Per conèixer quines són les característiques bàsiques de la població que pateix més acumulació de factors d'exclusió –el 30% respecte al total d'enqu Coastats– s'ha construït el quadre 3.1, on es poden observar comparativament tots dos grups. En termes generals, entre els i les més vulnerables es produeix una sobrerrepresentació de dones, dels grups de més edat i dels nuclis familiars formats per dos adults sense fills. Alhora, es produeix una infra o subrepresentació d'homes, de persones entre 16 i 44 anys, i de persones que viuen en llars formades per diversos adults i un nen o dos.

Quadre 3.1

POBLACIÓ VULNERABLE

		Població vulnerable de la mostra		Tota la mostra	
		nre.	%	nre.	%
Sexe	Home	3.477	33,9	17.107	47,3
	Dona	6.785	66,1	19.041	52,7
Grups d'edat	16-29 anys	1.922	18,7	8.837	24,4
	30-44 anys	2.101	20,5	9.175	25,4
	45-64 anys	3.357	32,7	9.726	26,9
	65-99 anys	2.882	28,1	8.410	23,3
Tipus de llar	Unipersonal més jove de 65 anys	215	2,1	857	2,4
	Unipersonal més gran o igual a 65 anys	430	4,2	1.528	4,2
	2 adults o més sense nens (*)	5.507	53,7	16.548	45,8
	1 adult amb nens	123	1,2	392	1,1
	Diversos adults i 1-2 nens	3.694	36	15.557	43
	2 adults amb 3 nens o més	292	2,8	1.262	3,5
Lloc de naixement	Espanya o UE	10.063	98,3	35.561	98,8
	Països anglosaxons (**)	4		13	
	Resta del món	172	1,7	432	1,2
Total		10.262	100,0	36.148	100,0

■ Percentatges per sobre de la mostra total

■ Percentatges per sota de la mostra total

(*) S'ha considerat sota la categoria «nen» ser menor de 16 anys, o ser un jove amb una edat compresa entre els 16 i els 25 anys, que es declari econòmicament inactiu, o desocupat desanimat, o que treballi menys de 15 hores setmanals, i visqui al mateix lloc que el pare, la mare o tots dos (vegeu l'Annex metodològic).

(**) S'inclouen en aquesta categoria nascuts a Amèrica del Nord, Austràlia i Oceania (vegeu l'Annex metodològic).

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

3.3. Els factors de vulnerabilitat i d'exclusió social

Un cop seleccionada la mostra de població amb més vulnerabilitat social, i havent conegut quines són les seves característiques sociodemogràfiques bàsiques, en aquest apartat s'indagarà sobre quins són els factors d'exclusió que afecten aquesta població. Això es farà, en primer lloc, mitjançant una selecció específica de les variables o aspectes de l'enquesta que, mitjançant les anàlisis estadístiques corresponents (vegeu l'Annex metodològic), han estat les més rellevants per a l'estudi de l'exclusió social. En segon lloc, i un cop obtingut el conjunt de variables més apropiades per als nostres objectius i plantejaments, s'exposaran els resultats de l'aplicació del mètode d'anàlisi factorial.

Les variables

Prenent com a base el qüestionari de l'enquesta, es va construir un grup inicial de 46 indicadors o variables. Aquesta construcció es va fer considerant els diversos elements teòrics que ja s'han exposat en el primer capítol. Sota aquests criteris es va procurar establir variables vinculades als diferents àmbits assenyalats (econòmic, laboral, relacional, residencial, etc.) i que poguessin explicar situacions d'exclusió experimentades amb més o menys intensitat per tota la població, o per determinats grups o segments sociodemogràfics. Després de l'aplicació de mètodes estadístics de validació, el conjunt inicial de variables construïdes va quedar reduït a 30, que són les que tenen més capacitat explicativa per al total de la mostra.

Tot seguit adjuntem el quadre 3.2 on es poden observar les 46 variables construïdes inicialment i les 30 que finalment han estat incloses en l'anàlisi.

Finalment, el major nombre de variables seleccionades es concentra en els àmbits econòmic i laboral. Tot i això, considerem que les variables relatives als àmbits formatius, sociosanitari i relacional han quedat prou representades per a l'anàlisi proposada. No obstant això, també és important recalcar que, potser, l'àmbit sociosanitari és dels tres àmbits

esmentats el que menys atenció rep en l'enquesta. Així, per exemple, gairebé no s'aludeix directament a l'existència o patiment de malalties cròniques, físiques o mentals. D'altra banda, els elements vinculats a l'estat de l'habitatge i a la participació política i social han quedat fora del conjunt final de variables. En el cas de la participació, això és degut al fet que el mateix PHOGUE no inclou prou preguntes al respecte i, per tant, no és possible construir les variables apropiades. Pel que fa a l'habitatge, cal tenir en

Quadre 3.2

CONSTRUCCIÓ I SELECCIÓ DE VARIABLES

Àmbit econòmic	Persones sense ingressos	Persones sense cap mena d'ingressos l'any anterior
	Llar pobra	Persones que viuen en una llar amb menys del 60% (i més del 30%) de la mediana dels ingressos del total de la població
	Llar molt pobra	Persones que viuen en llars amb menys del 30% de la mediana dels ingressos del total de la població
	Persones pobres	Persones amb uns ingressos entre el 30% i el 60% de la mediana del total de la població
	Persones molt pobres	Persones amb uns ingressos inferiors al 30% de la mediana total de la població
	Pobresa subjectiva	Persones que pertanyen a llars que manifesten tenir molta dificultat o dificultat per arribar a final de mes
	Necessitats bàsiques insatisfetes	Persones que pertanyen a llars que no poden menjar carn o peix cada dos dies ni comprar-se roba nova
	Endarreriment en el pagament de serveis bàsics	Persones que pertanyen a llars que han tingut endarreriments en el pagament de serveis bàsics de l'habitatge (aigua, gas, electricitat...)
	Endarreriment en el pagament del lloguer	Persones que pertanyen a llars que han tingut endarreriments en el pagament del lloguer
	Llars perceptores de beques, ajuts monetaris i/o ajuts per al lloguer	Persones que pertanyen a una llar que ha rebut ajuts en forma de beques, ajuts monetaris i/o ajuts per al lloguer
	Llars perceptores d'altres ajuts no monetaris	Persones que pertanyen a una llar que va rebre ajut no monetari dels fons públics per a l'assistència social l'any anterior
	Desprotecció de les prestacions per desocupació	Persones desocupades sense prestació
	Llar que depèn de prestacions inferiors a l'SMI	Persones que pertanyen a una llar la font principal d'ingressos de la qual són les prestacions socials per un import inferior al Salari Mínim Interprofessional

■ Variables finals

CONSTRUCCIÓ I SELECCIÓ DE VARIABLES

Àmbit laboral	Desocupació de llarga durada	Persones que han estat desocupades més d'un any en els darrers cinc anys
	Desocupats i/o desocupats desanimats	Persones l'activitat principal de les quals és de desocupació i/o persones desocupades que no busquen feina perquè consideren que no n'hi ha d'adequada a les seves característiques (desocupats desanimats)
	Desocupats per càrregues familiars	Persones desocupades que per càrregues familiars no poden millorar el seu nivell d'ingressos duent a terme una feina que sí que farien en cas que no tinguessin aquestes càrregues
	Ocupació de salari baix	Persones que només van rebre ingressos producte de la feina per compte d'altri per un valor inferior o equivalent al salari mínim interprofessional
	Sense experiència laboral	Persones amb una experiència laboral escassa i nul·la
	Treball no qualificat	Persones en ocupacions no qualificades
	Abandonament de la feina per discapacitat o malaltia	Persones que van abandonar la feina anterior per discapacitat o malaltia pròpia
	Abandonament de la feina per càrregues familiars	Persones que van abandonar la feina anterior per tenir cura de persones grans, malaltes o discapacitades
	Treball precari	Treballadors a temps parcial en ocupacions de baixa qualificació amb un salari inferior a l'SMI
	Treball sense contracte	Persones treballant sense contracte
	Treball domèstic i familiar	Persones l'activitat principal de les quals són les tasques de la llar i tenir cura de nens o d'altres persones
	Sobrecàrrega familiar	Persones les ocupacions diàries de les quals inclouen com a tasques no remunerades tenir cura de nens propis o d'altri, o tenir cura d'altres adults que necessiten ajuda especial per vellesa, malaltia, discapacitat...
	Treball parcial	Treball parcial per càrregues familiars i/o treball parcial perquè no es troba treball a temps complet
	Treball temporal	Persones amb contracte eventual o temporal
Àmbit formatiu	Formació bàsica d'adults entre actius	Persones que segueixen un curs d'educació general en primera etapa d'ensenyament secundari o inferior
	Formació ocupacional	Persones que estan fent algun curs de formació professional sota programes específics de l'INEM o d'un altre organisme públic, dins les mesures contra la desocupació
	Analfabetisme en edat activa	Persones analfabetes i sense estudis
	Estudis primaris	Persones amb estudis primaris (EGB cicle mitjà i inicial i primària d'ESO)

■ Variables finals

CONSTRUCCIÓ I SELECCIÓ DE VARIABLES

	Estudis obligatoris complets	Persones amb estudis obligatoris complets
	Sense estudis obligatoris complets ni formació en curs	Persones amb un nivell d'instrucció baix que no cursen cap mena d'ensenyament compensatori
Àmbit residencial	Habitatge llogat per institucions	Persones que viuen en un habitatge llogat per una institució pública o privada sense afany de lucre
	Infrahabitatge o deficiències en instal·lacions bàsiques	Persones que ocupen un edifici no destinat a habitatge (col·legi, taller, cabana, barraca, cova...) i/o persones en habitatges amb alguna deficiència en les instal·lacions bàsiques: instal·lació fixa de bany o dutxa, inodor amb aigua corrent a l'interior de l'habitatge o aigua calenta
	Deficiències en estructures bàsiques	Persones en habitatges amb deficiències en l'estructura de l'edifici: humitat o podridura en terres o finestres
	Promiscuïtat	Persones que disposen de menys d'1 dormitori cada 2
Àmbit sociosanitari	Mal estat de salut subjectiu	Persones que manifesten tenir un estat de salut dolent o molt dolent
	Mal estat de salut	Persones que han anat a la consulta d'un metge especialista 10 vegades o més en el darrer any
	Hospitalització	Persones que en el darrer any han passat més de 10 nits a l'hospital
	Discapacitat	Persones que pateixen una incapacitat o deficiència o una malaltia crònica (física o mental) que els impedeix intensament o fins a un cert punt el desenvolupament de la vida diària
	Obesitat	Persones que pateixen obesitat (IMC de 30 o més)
Àmbit relacional	Escassetat d'amistats	Persones que no veuen mai o menys d'una vegada al mes amics o parents amb qui no resideixen
	No parla amb els veïns	Persones que no parlen mai o menys d'una vegada al mes amb els seus veïns
	Sense contactes personals	Persones que durant la setmana anterior no han parlat amb ningú que no fos membre de la seva llar (en anar a comprar, en el transport, per telèfon...)

■ Variables finals

Font: Elaboració pròpia.

compte el fet que hem destacat més amunt de les dificultats que representa mitjançant una enquesta recollir informació de població que viu sota condicions residencials molt deteriorades, com per exemple en barris marginals de barraques, o que pateix un aïllament social i/o comunitari molt marcat.

És previsible que moltes d'aquestes persones, com que no resideixen en un immoble oficialment registrat, no puguin ser interpellades, o que en cas de ser contactades per fer l'enquesta l'hagin defugit.

Identificació i incidència dels factors d'exclusió

A partir del moment en què han estat identificats els individus que constitueixen el sector més vulnerable de la mostra, l'anàlisi s'ha centrat en determinar quins són els factors d'exclusió social que els afecten i en quina mesura ho fan. Per a això s'ha realitzat una nova anàlisi factorial del conjunt de variables descrites en l'apartat anterior per als 10.626 individus vulnerables, i, posteriorment, s'ha observat la incidència que els factors identificats tenen en diferents grups socials definits a partir d'algunes característiques sociodemogràfiques bàsiques com ara sexe, edat, composició de la llar i procedència o lloc de naixement. Això s'ha aconseguit tot comparant el valor mitjà de cada factor per a cada un dels grups.

La interpretació d'aquestes dades és senzilla. Els grups socials que tinguin un valor mitjà elevat per a un factor determinat són col·lectius que estan molt afectats per la situació que descriu aquest factor. En l'extrem oposat, els grups socials que tinguin un valor mitjà molt negatiu són col·lectius poc afectats per aquest problema. Finalment, els grups socials amb un valor mitjà proper a zero són col·lectius que no es veuen afectats, ni molt ni poc, per la problemàtica associada a aquest factor, sinó que es poden considerar amb una incidència similar a la de la mitjana⁽³⁾. Aquesta estratègia d'anàlisi ha permès conèixer de manera més ajustada les característiques dels individus que s'identifiquen o que es troben immersos en les situacions recollides per cada factor.

Per al conjunt de la població vulnerable, les variables observades s'han agrupat en deu grans factors d'exclusió o vulnerabilitat social que, per ordre d'importància, són els següents:

(3) Cal tenir en compte que els factors són variables estandarditzades, i que, per tant, la seva mitjana per al total d'individus vulnerables és zero.

ELS FACTORS D'EXCLUSIÓ

1) Desocupació desprotegida	6) Precarietat laboral
2) Malaltia o discapacitat	7) Analfabetisme
3) Nivell formatiu molt baix	8) Aïllament relacional
4) Pobresa severa	9) Precarietat econòmica assistida a la llar
5) Manca d'experiència laboral per treball domèstic	10) Dificultats econòmiques a la llar

Font: Elaboració pròpia.

Com és lògic, aquests factors poden afectar amb diferents intensitats persones i/o col·lectius socials molt diversos, i originar processos més o menys greus que poden oscil·lar entre la precarietat relativa i l'exclusió social, en un ventall extens de situacions particulars. Tot seguit exposarem concretament què es comprèn sota cadascun d'aquests 10 grans enunciats i quins són els segments de població que es troben més directament afectats en cada cas.

Les pàgines que segueixen contenen també un conjunt de gràfics que han de permetre al lector adonar-se'n ràpidament de quins són els col·lectius més afectats per cada factor. En tots aquests gràfics, l'eix vertical indica el valor mitjà del factor en qüestió (que, recordem-ho, es tracta d'una variable estandarditzada i que, per tant, té mitjana zero) per a cada un dels grups socials definits per l'encreuament de sexe amb alguna de les variables d'edat, composició de la llar o procedència. Així, per exemple, el gràfic 3.2, titulat «Incidència de l'atur desprotegit segons sexe per grups d'edat», mostra clarament que aquesta situació afecta fortament els individus més joves (16-29 anys) i afecta molt poc els més grans (65-99 anys). Alhora, però, el gràfic permet veure que l'atur desprotegit entre els joves afecta més les dones que els homes, mentre que en els grups de més edat, la relació s'inverteix. En aquest cas, la interpretació de la dada ha de remetre a la decreixent presència de dones al mercat de treball, a mesura que avancen en edat.

Desocupació desprotegida

El primer factor d'exclusió que apareix en l'anàlisi és la desocupació desprotegida. Sota aquest nom s'inclouen situacions en les quals les persones, a més de trobar-se en situació de desocupació i, per tant, de no disposar d'una font d'ingressos procedent de la seva activitat en el mercat de treball, no són beneficiàries de cap prestació o subsidi per aquesta causa.

Com ja s'apuntava en el primer capítol d'aquest llibre, a Espanya l'existència d'un sistema de prestacions socials altament contributiu i estretament vinculat a la participació dels individus en el mercat, genera grans espais de desprotecció social que pateixen amb més intensitat els grups o col·lectius amb més dificultats d'accés al mercat laboral en unes condicions determinades: les que permeten obtenir posteriorment una protecció davant la desocupació. Cal tenir en compte que aquestes prestacions s'atorguen en relació amb la durada i la remuneració percebuda de l'última feina que s'ha tingut.

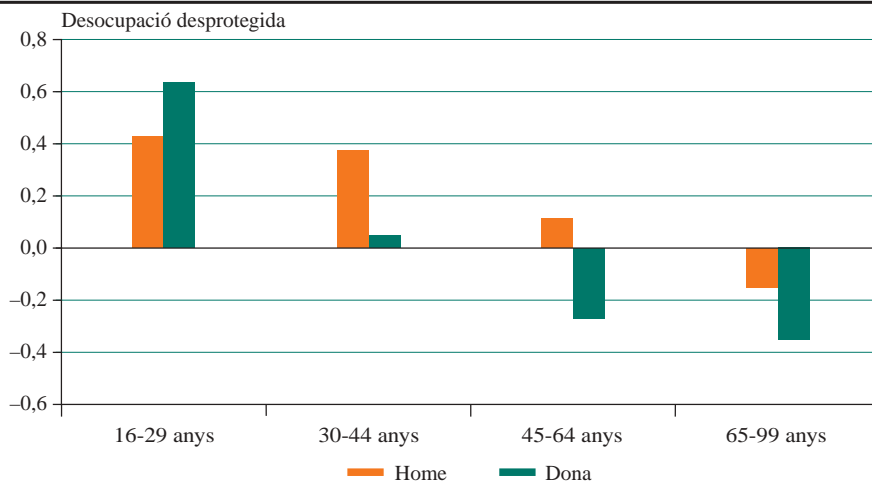
La incidència d'aquest factor, com és lògic, disminueix amb l'edat –vegeu el gràfic 3.2–. Així, els joves, i molt especialment les dones joves, són el col·lectiu més afectat per la desocupació desprotegida. Tot i això, a mesura que observem els següents grups d'edat, les dones es veuen menys afectades per aquesta circumstància a causa, molt probablement, de la desigualtat de gènere que travessa el mercat de treball: a una edat determinada moltes dones surten o són expulsades del mercat laboral per dur a terme les tasques domèstiques i familiars. Algunes ja no s'hi reincorporaran. Altres sí, encara que sigui fent feines temporals o a temps parcial que els permetin atendre alhora les responsabilitats domèstiques i familiars que els són atribuïdes socialment.

Per la seva banda, els homes entre 30 i 64 anys pateixen amb més freqüència aquesta situació de desocupació protegida perquè, entre altres motius, són majoria en el mercat de treball. És a dir, que homes i dones en una situació de desocupació desprotegida experimentaran processos diferents: mentre que els homes tendiran a mantenir-se en aquesta situació d'«actius» desocupats, moltes dones acabaran per abandonar l'estat de

Gràfic 3.2

INCIDÈNCIA DE LA DESOCUPACIÓ DESPROTEGIDA SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per a cada grup



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

població «activa» per convertir-se en el que s'anomena persones «inactives»: jubilats, mestresses de casa, estudiants i incapacitats. En el cas de les mestresses de casa, habitualment es tracta de persones que treballen exclusivament en l'àmbit domèstic i familiar sense rebre a canvi cap salari ni tenir cap garantia laboral ni social. Les dones, per tant, es convertiran en «mestresses de casa», mentre que els homes simplement seran considerats desocupats de llarga durada que han esgotat la quota de protecció social.

Malaltia o discapacitat

El segon factor de vulnerabilitat social fa referència a un conjunt de situacions de malaltia o discapacitat. Discapacitats o malalties molt diverses que tenen una conseqüència comuna i enormement rellevant en relació amb la vulnerabilitat i l'exclusió social: limiten l'autonomia individual de

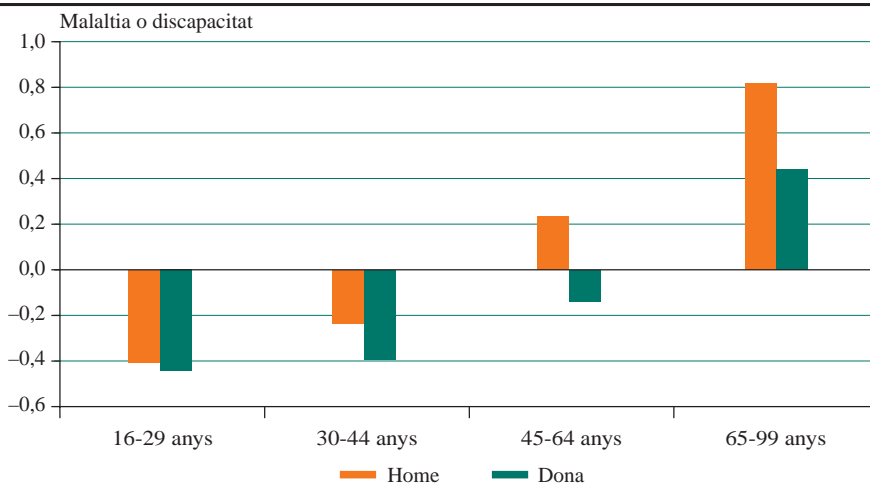
les persones que les pateixen. Així, per exemple, un dels aspectes que apareixen reflectits en aquest factor és el de la necessitat d'abandonar la feina desenvolupada anteriorment a causa d'alguna discapacitat o malaltia sobrevinguda, o al fet de considerar-se a si mateixa una persona amb una salut dolenta o molt dolenta. D'altra banda, en aquest factor també s'acumulen les variables que fan referència a un estat de salut fràgil, però des d'una mirada més objectiva. Així, en la seva composició també trobem les variables d'hospitalització, de visites freqüents a metges especialistes, etc.

En relació amb la incidència de malalties o discapacitats sobre els grups socials considerats, com és lògic, aquesta circumstància afecta més els grups de més edat. Tot i això, és important remarcar que, entre aquests grups, els homes són els més afectats. En aquest sentit, cal dir que és molt probable que els homes tinguin un accés més fàcil al reconeixement administratiu de la malaltia o discapacitat, ja que són treballadors o persones

Gràfic 3.3

INCIDÈNCIA DE MALALTIES O DISCAPACITATS SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per a cada grup



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

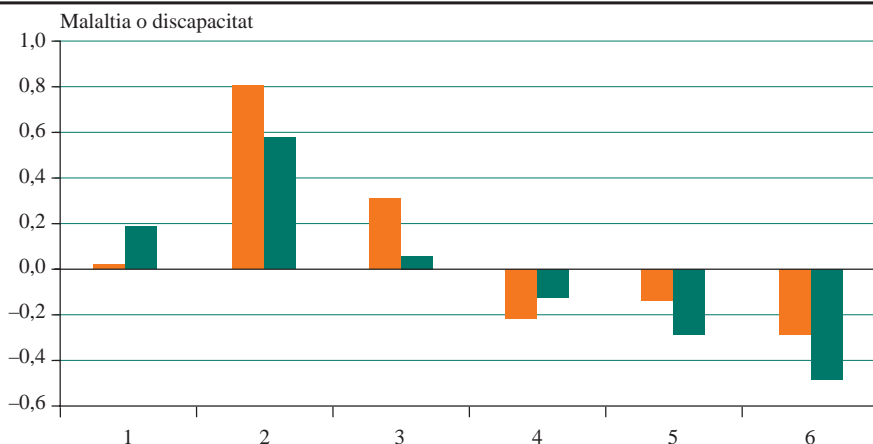
actives en l'àmbit laboral amb més freqüència que les dones. Aquestes, en canvi, especialment les de més edat que han dedicat la vida a l'atenció i al manteniment de la família, però també les que han desenvolupat feines sense contracte, es troben més sovint en una situació de desavantatge en el moment de veure reconegudes les malalties fruit de la feina desenvolupada.

D'altra banda, i segons la composició de la llar, al gràfic 3.4 podem observar que el col·lectiu més afectat per la malaltia o la discapacitat són els homes més grans de 65 anys que viuen sols, tot i que també destaca la incidència lleugerament menor del factor sobre les dones grans que també viuen soles.

Gràfic 3.4

INCIDÈNCIA DE MALALTIES O DISCAPACITATS SEGONS SEXE, PER TIPUS DE COMPOSICIÓ DE LA LLAR

Valor mitjà del factor per a cada grup



- 1) Persones més joves de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 2) Persones més grans de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 3) Persones que viuen en llars integrades per dos adults sense nens.
- 4) Persones que viuen en llars integrades per un sol adult amb nens.
- 5) Persones que viuen en llars integrades per diversos adults i un nen o dos.
- 6) Persones que viuen en llars integrades per dos adults amb tres nens o més.

Home Dona

Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

En segon lloc, les llars formades per dos adults sense nens, moltes vegades integrades per persones grans els fills de les quals ja s'han emancipat també pateixen un elevada incidència de situacions de malaltia o discapacitat. No obstant això, cal assenyalar que entre totes les persones que viuen amb un altre adult/a però sense nens, són els homes (tres vegades més que les dones) que es troben en situació de discapacitat o malaltia.

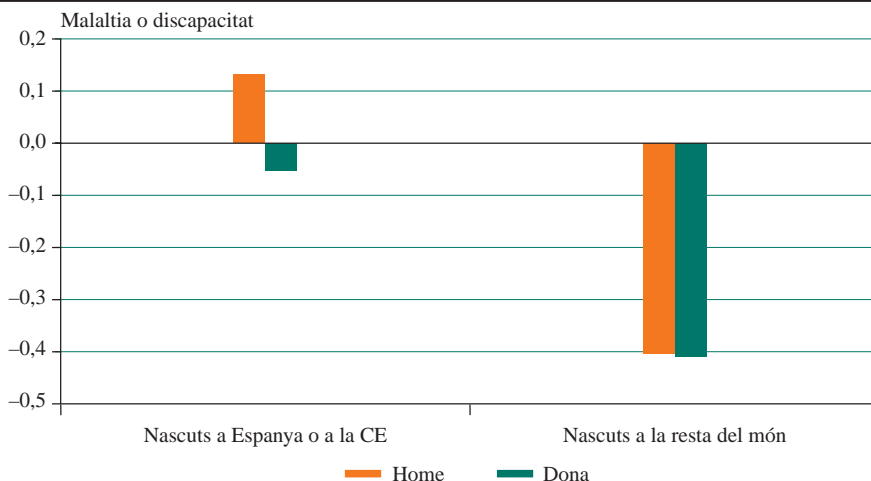
En l'extrem oposat, les persones que presenten una incidència menor d'aquest factor són, sobretot, dones que viuen en llars formades per dos o més adults i nens. Potser aquest fet es podria relacionar amb l'assumpció d'un volum important de responsabilitats i càrregues domèstiques i familiars que difícilment poden ser assumides en un estat de salut deteriorat, tan objectivament com subjectivament.

Finalment, les diferències que s'aprecien segons el lloc de naixement de les persones probablement es deuen al fet que habitualment els nascuts a

Gràfic 3.5

INCIDÈNCIA DE MALALTIES O DISCAPACITATS SEGONS SEXE, PER PAÏSOS DE NAIXEMENT

Valor mitjà del factor per a cada grup



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

l'estranger procedents de països no anglosaxons ni de la UE que arriben a Espanya són persones joves i, per tant, no acostumen a tenir un mal estat de salut ni a patir limitacions en l'autonomia personal a causa de malalties.

Nivell de formació molt baix

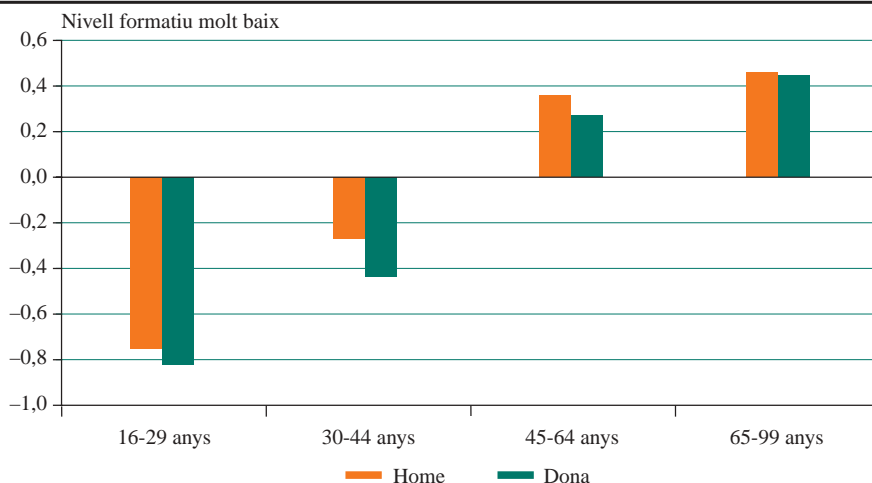
Aquest eix o factor de vulnerabilitat social recull totes les situacions en què les persones, en l'àmbit de la formació reglada, únicament van fer estudis primaris o que no van poder acabar els estudis obligatoris ni actualment fan cap tipus d'aprenentatge per millorar aquesta situació.

Els grups socials que majoritàriament es veuen afectats per aquest factor són els més grans de 45 anys, tant homes com dones. Això queda perfectament representat en el gràfic 3.6, on es reflecteix la incidència del factor per edat i sexe. Cal destacar, però, que entre el col·lectiu més jove són

Gràfic 3.6

INCIDÈNCIA DE NIVELLS DE FORMACIÓ MOLT BAIXOS SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per a cada grup



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

els homes i no les dones els qui pateixen amb una intensitat moderada la incidència dels nivells formatius baixos.

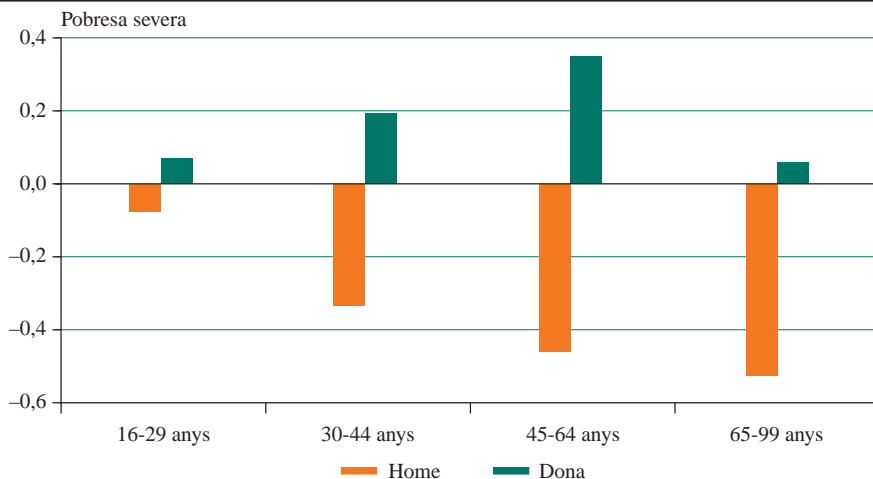
Pobresa severa

La pobresa a la qual es refereix aquest factor ha estat considerada de caràcter sever perquè es tracta de situacions personals en què els ingressos no superen el 30% de la mediana dels ingressos per al total de la població. En una gran part d'aquests casos, la persona no té cap tipus d'ingressos. Aquest factor apunta cap a la pobresa individual, la qual cosa no significa que les persones afectades per aquesta situació visquin necessàriament en una llar que també sigui pobra econòmicament. Per les seves característiques, aquest element de vulnerabilitat o exclusió social apareix en part vinculat a la manca d'experiència laboral i al treball domèstic i familiar. És per això que es presenta a priori com un factor que incideix especialment sobre les dones. En observar els grà-

Gràfic 3.7

INCIDÈNCIA DE LA POBRESA SEVERA SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

tics que s'aporten tot seguit, es pot constatar el fet que, si bé pot haver alguns homes afectats per aquesta circumstància, la gran majoria són dones. A més a més, per edats, es pot comprovar clarament mitjançant el gràfic 3.7 com, a més baixa edat, les tendències d'homes i dones en relació amb la pobresa severa s'inverteixen: mentre que els homes disminueixen la incidència d'aquest factor amb l'edat, entre les dones l'impacte de la pobresa augmenta i es multiplica a mesura que avancem cap als grups de persones de més edat. Pensem que això podria ser degut o bé a la major longevitat de les dones, o bé a la seva major exclusió del mercat de treball, la qual cosa els impedeix moltes vegades ser perceptores de determinades prestacions o ajuts econòmics.

Gràfic 3.8

INCIDÈNCIA DE LA POBRESA SEVERA SEGONS SEXE, PER TIPUS DE COMPOSICIÓ DE LA LLAR

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



- 1) Persones més joves de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 2) Persones més grans de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 3) Persones que viuen en llars integrades per dos adults sense nens.
- 4) Persones que viuen en llars integrades per un sol adult amb nens.
- 5) Persones que viuen en llars integrades per diversos adults i un nen o dos.
- 6) Persones que viuen en llars integrades per dos adults amb tres nens o més.

Home Dona

Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

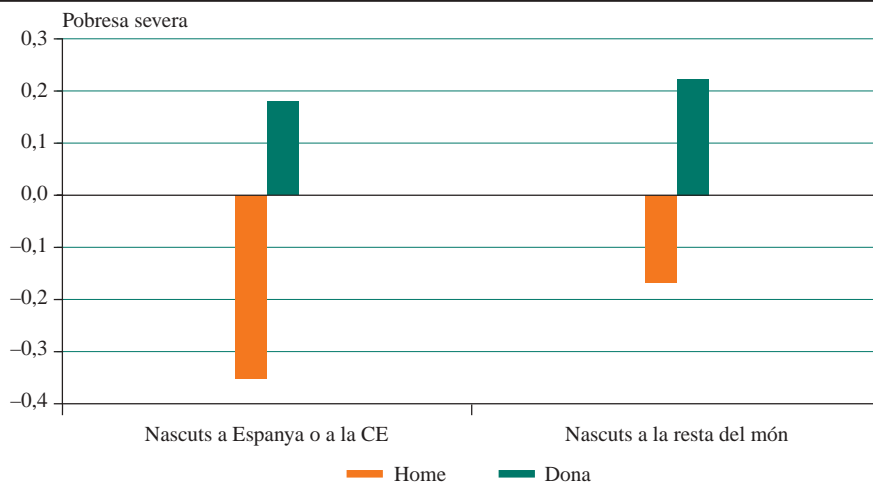
Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

D'altra banda, i atenent al tipus de llar, veiem que la pobresa severa es manifesta just entre els qui viuen en llars on habitualment són les dones les qui assumeixen la totalitat del treball domèstic i familiar. Així, en el gràfic 3.8 s'observa com les qui es veuen més afectades per la pobresa severa són les dones de les llars en què viuen dos adults sense fills, i les de les llars en què conviuen diversos adults amb un nen o dos. En el primer cas és molt probable que es tracti de parelles d'edat avançada en les quals l'home desenvolupa o ha desenvolupat una feina remunerada gràcies a la qual percep una prestació de jubilació. La dona, per la seva banda, s'ha dedicat principalment, i se segueix dedicant, a les tasques domèstiques, i per això els seus ingressos personals són inexistents. En aquests casos, doncs, la tendència és que aquestes dones estiguin subjectes a la dependència econòmica d'un membre o més de la llar a causa d'una pobresa individual severa, moltes vegades relacionada amb el treball domèstic i familiar desenvolupat al llarg de les seves vides.

Gràfic 3.9

INCIDÈNCIA DE LA POBRESA SEVERA SEGONS SEXE, PER PAÏSOS DE NAIXEMENT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

La incidència diferenciada de la pobresa severa segons el sexe és una pauta que també es manté quan ens fixem en la procedència de les persones. Així, entre els nascuts fora d'Espanya o de la CE, les dones pateixen una incidència semblant de la pobresa severa respecte als homes, tot i que tots dos tenen una dispersió de valors més gran que els nascuts a Espanya o a la Comunitat Europea. Això significa que aquesta circumstància d'estrangeria no és determinant, per si mateixa, de la situació de pobresa econòmica que algunes d'aquestes persones puguin patir.

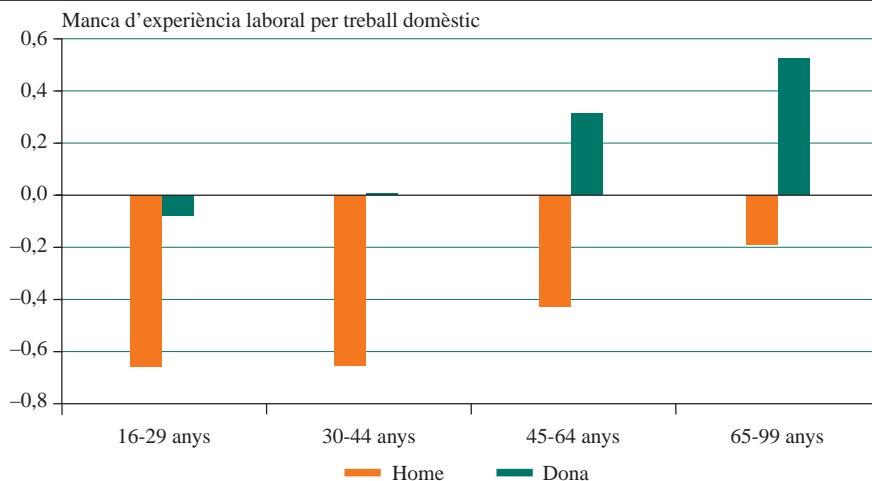
Manca d'experiència laboral per treball domèstic

Aquest factor d'exclusió o vulnerabilitat social està molt relacionat amb l'anterior; en aquest sentit, es defineix i es pateix sobretot en femení. És a dir, està determinat pel gènere, per les desigualtats que el gènere imposa en el camp del treball i en l'àmbit domèstic i per les dificultats existents

Gràfic 3.10

INCIDÈNCIA DE LA MANCA D'EXPERIÈNCIA LABORAL PER TREBALL DOMÈSTIC SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

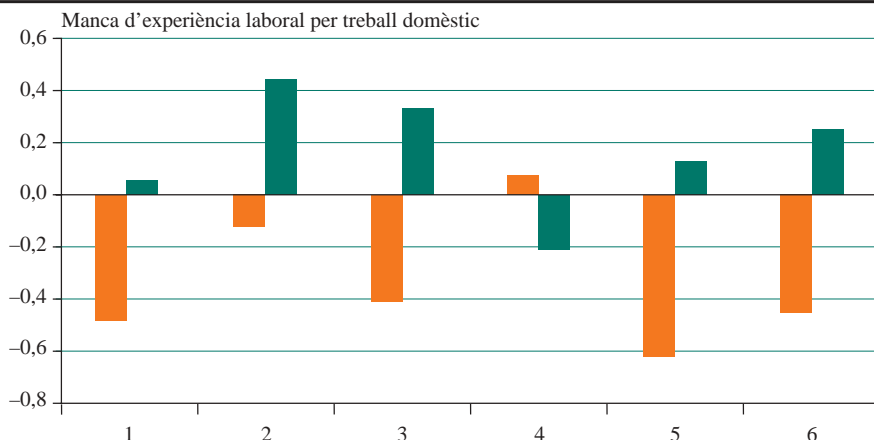
en la conciliació de la vida familiar i laboral de moltes dones. Si en general la manca d'experiència laboral dificulta l'accés al mercat de treball, quan aquesta manca es troba vinculada al treball domèstic i familiar, molt fàcilment es pot desembocar en la pobresa individual severa i en la dependència econòmica tal com les hem considerat en el factor anterior.

El col·lectiu que es troba més afectat per aquesta situació és el de les dones i, entre elles, el de les de més edat en llars unipersonals i el de les que, presumptivament assumeixen càrregues domèstiques més grans, tal com es pot apreciar en els gràfics 3.10 i 3.11.

Gràfic 3.11

INCIDÈNCIA DE LA MANCA D'EXPERIÈNCIA LABORAL PER TREBALL DOMÈSTIC SEGONS SEXE, PER TIPUS DE COMPOSICIÓ DE LA LLAR

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



- 1) Persones més joves de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 2) Persones més grans de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 3) Persones que viuen en llars integrades per dos adults sense nens.
- 4) Persones que viuen en llars integrades per un sol adult amb nens.
- 5) Persones que viuen en llars integrades per diversos adults i un nen o dos.
- 6) Persones que viuen en llars integrades per dos adults amb tres nens o més.

— Home — Dona

Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

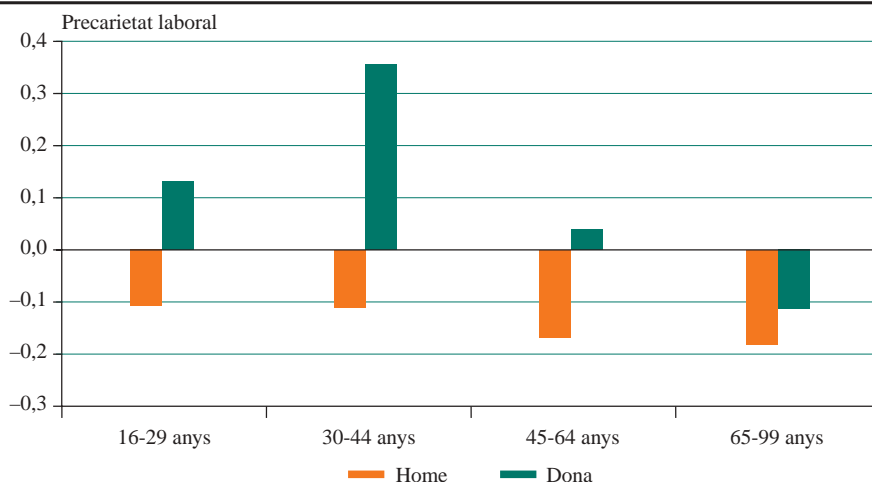
Precarietat laboral

En aquest factor es concentren tots els elements de precarietat laboral: el treball a temps parcial, el treball sense contracte, les ocupacions de salari baix i fins i tot part de les ocupacions de baixa qualificació que, en molts casos, coincideixen amb les fórmules anteriors. Es tracta doncs d'un factor clar de vulnerabilitat social, que està determinat per una inclusió relativa o molt fràgil en el mercat de treball. Relativa pel fet que algunes d'aquestes formes de precarietat deixen les persones en una situació de desprotecció pràcticament total; i fràgil perquè les sotmet a una presència parcial, intermitent i en definitiva no plenament garantida en el mercat de treball. Així, per exemple, el treball sense contracte, com que no cotitza, no està subjecte a garanties ni drets laborals. Passa una cosa semblant amb el treball a temps parcial que, tot i que pugui ser estable, sovint no arriba als mínims necessaris de cotització per poder ser beneficiari d'una prestació per desocupació o d'una pensió de jubilació.

Gràfic 3.12

INCIDÈNCIA DE LA PRECARIETAT LABORAL SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

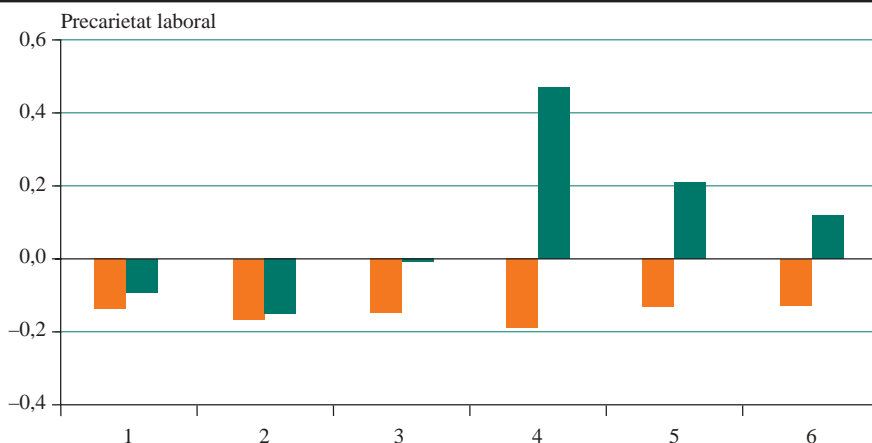
Com mostra el gràfic 3.12, la precarietat laboral que assenyallem aquí afecta molt intensament i especialment les dones, i sobretot les menors de 45 anys. No obstant això, tot i que per aquesta raó pugui semblar que la precarietat laboral femenina disminueix amb l'edat, el que molt probablement explica aquest descens és, precisament, la retirada d'aquest col·lectiu del mercat de treball a partir de certes edats, és a dir, la seva transició cap a activitats considerades «no productives»: les feines domèstiques i familiars.

Per tipus de família, com mostra el gràfic 3.13, qui pateix més intensament aquest factor són algunes dones que integren llars monomarentals –tot i que la dispersió de valors és molt més elevada per a les dones en aquesta

Gràfic 3.13

INCIDÈNCIA DE LA PRECARIETAT LABORAL SEGONS SEXE, PER TIPUS DE COMPOSICIÓ DE LA LLAR

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



- 1) Persones més joves de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 2) Persones més grans de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 3) Persones que viuen en llars integrades per dos adults sense nens.
- 4) Persones que viuen en llars integrades per un sol adult amb nens.
- 5) Persones que viuen en llars integrades per diversos adults i un nen o dos.
- 6) Persones que viuen en llars integrades per dos adults amb tres nens o més.

Home Dona

Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

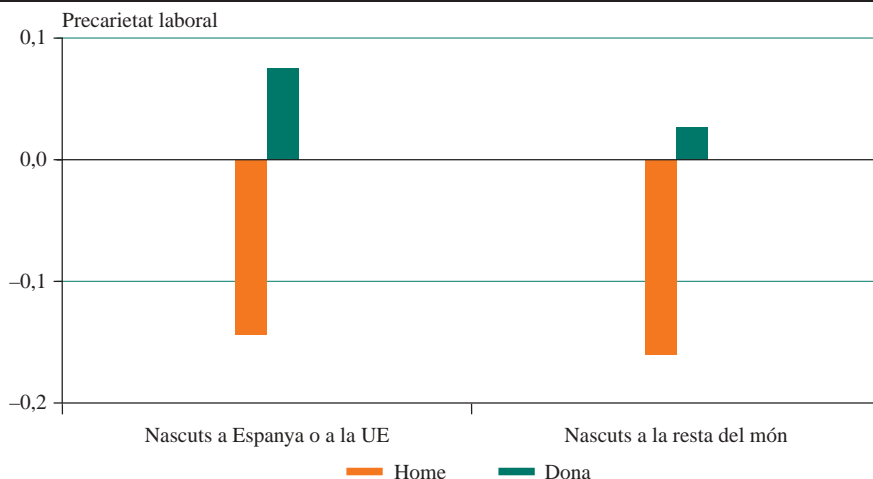
situació que per als homes—, així com les que viuen en llars formades per diversos adults i un nen o més. Aquestes dues són situacions en què el treball domèstic i familiar que la llar comporta per a la dona pot intervenir en l'accés precari al mercat laboral, de manera que només pot fer feines a jornada parcial, sense contracte, a domicili... A més a més, cal tenir en compte que, ja sigui per la seva baixa qualificació o pel baix nombre d'hores treballades, els ingressos derivats d'aquestes feines tendeixen a ser escassos, i, moltes vegades, no passen de ser concebuts com una «ajuda» a l'economia familiar.

Finalment, el lloc de naixement no comporta grans diferències pel que fa al biaix de gènere que defineix aquest factor. La seva incidència es manté bàsicament sobre les dones independentment del seu lloc d'origen. Així, trobem nivells molt semblants de precarietat laboral entre les dones estrangeres no anglosaxones i les espanyoles o de la UE. Alhora, com mostra el gràfic 3.14, les unes i les altres mantenen distàncies semblants respecte als homes de cada grup.

Gràfic 3.14

INCIDÈNCIA DE LA PRECARIETAT LABORAL SEGONS SEXE, PER PAÏSOS DE NAIXEMENT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

Analfabetisme

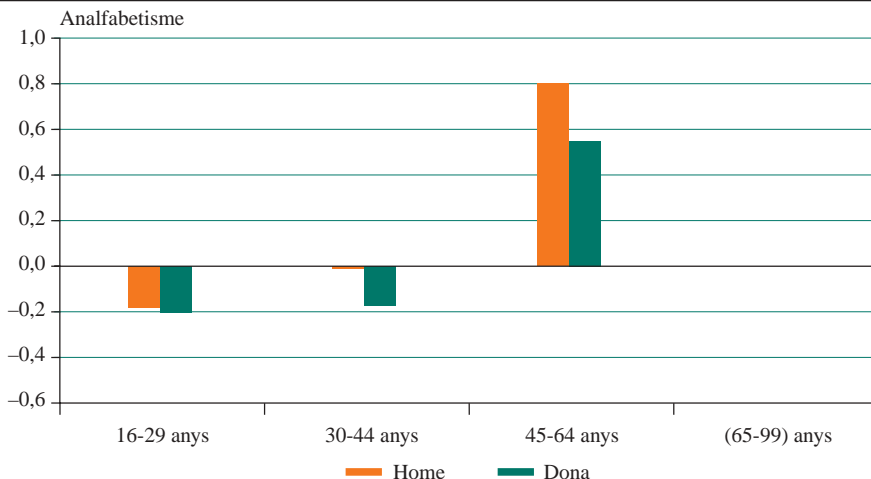
Aquest factor està definit pràcticament per una sola variable: l'analfabetisme en edat activa entès com aquelles persones que es troben entre els 16 i els 65 anys, és a dir, en edat de treballar, i no saben llegir ni escriure. Tot i això, si el que volem és mesurar l'impacte exclouent de l'analfabetisme, és evident que serà més gran entre els qui tenen edat de treballar. En aquest sentit, com es pot observar en el gràfic 3.15, l'analfabetisme en edat activa afecta sobretot homes i dones entre els 45 i els 64 anys. D'altra banda, també destaca el fet que en tots els grups d'edat la incidència de l'analfabetisme entre els homes és sempre superior –encara que sigui lleugerament– a la de les dones.

Per tipus de llar, es pot constatar mitjançant el gràfic 3.16 que l'analfabetisme en edat activa té un impacte més gran entre les persones que viuen soles, independentment de si són homes o dones. Tot i això, i pel que

Gràfic 3.15

INCIDÈNCIA DE L'ANALFABETISME(*) SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



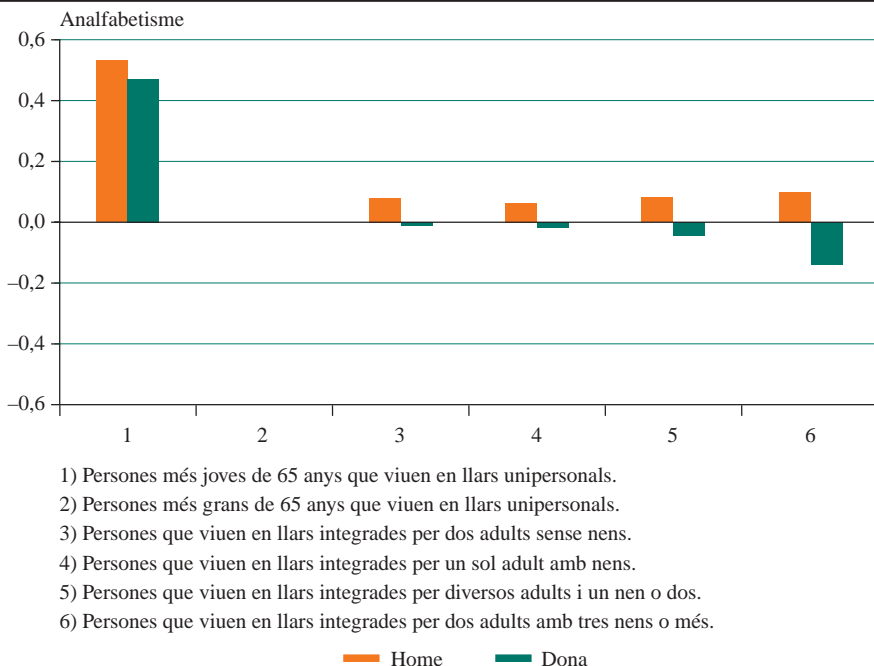
Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

(*) Només s'ha considerat l'analfabetisme entre la població en edat activa (16-64 anys).

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

INCIDÈNCIA DE L'ANALFABETISME(*) SEGONS SEXE, PER TIPUS DE COMPOSICIÓ DE LA LLAR

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



- 1) Persones més joves de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 2) Persones més grans de 65 anys que viuen en llars unipersonals.
- 3) Persones que viuen en llars integrades per dos adults sense nens.
- 4) Persones que viuen en llars integrades per un sol adult amb nens.
- 5) Persones que viuen en llars integrades per diversos adults i un nen o dos.
- 6) Persones que viuen en llars integrades per dos adults amb tres nens o més.

Home Dona

Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

(*) Només s'ha considerat l'analfabetisme entre la població en edat activa (16-64 anys).

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

fa al sexe, també és important remarcar el fet que entre la resta de persones de la mostra, al marge del tipus de llar on resideixin, l'analfabetisme està més estès entre els homes que entre les dones.

Aïllament relacional

Sota el títol d'aïllament relacional s'han aglutinat tres variables relatives a l'escassetat o a la inexistència de contactes personals amb parents fora de la llar, amb veïns i amb amics. Aquesta situació pot ser fruit de cir-

cumstàncies diverses com, per exemple, l'edat, la salut o la sobrecàrrega familiar i domèstica. Tot i això, procedeixi d'on procedeixi, moltes vegades l'aïllament relacional té un paper d'obstacle afegit al desenvolupament personal i social ple.

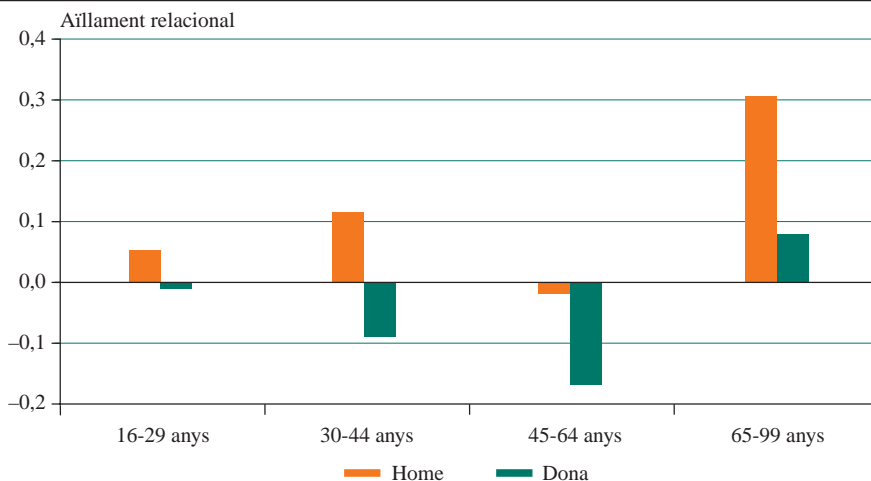
Per edats, com s'observa en el gràfic 3.17, els més grans, i especialment els homes, són els qui pateixen amb més freqüència l'aïllament relacional. Tot i això, els homes joves –entre els 16 i els 44 anys– també es veuen afectats per aquesta circumstància, si bé de manera més moderada. D'altra banda, entre les dones, només s'observa alguna incidència del factor entre les més grans.

La incidència de l'aïllament relacional segons la composició de la llar (gràfic 3.18) revela que són les llars encapçalades per un únic adult amb nens al seu càrrec les qui pateixen un aïllament relacional més gran.

Gràfic 3.17

INCIDÈNCIA DE L'ÀILLAMENT RELACIONAL SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra

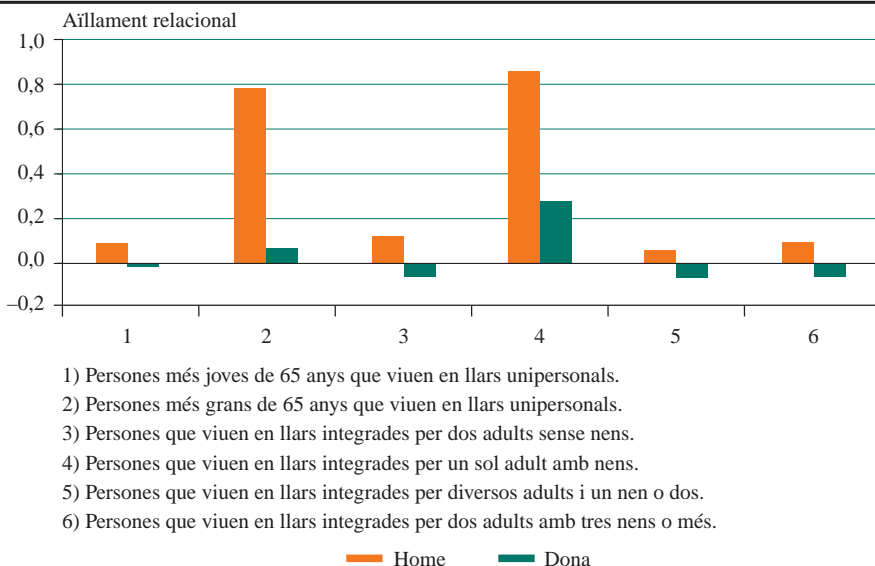


Nota: El factor està estandaritzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

INCIDÈNCIA DE L'ÀILLAMENT RELACIONAL SEGONS SEXE, PER TIPUS DE COMPOSICIÓ DE LA LLAR

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

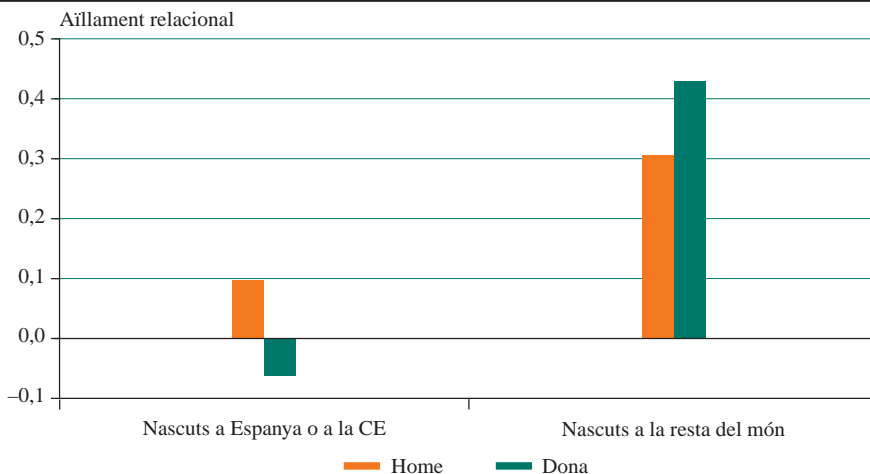
Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

Això és així tant si aquestes llars estan integrades per homes com per dones. D'altra banda, i coincidint amb l'anàlisi per edats, entre les persones grans que viuen en llars unipersonals o de dos adults sense nens, continuen sent els homes els qui pateixen amb més freqüència la incidència d'aquest factor, que s'agreuja amb l'edat.

Finalment, també és destacada la incidència de l'aïllament segons la procedència, tal com s'ha reflectit en el gràfic 3.19. Els nascuts en països no anglosaxons ni pertanyents a la UE són els qui tenen nivells més elevats d'aïllament relacional, i, per tant, els qui menys xarxes socials i familiars tenen.

INCIDÈNCIA DE L'AÏLLAMENT RELACIONAL SEGONS SEXE, PER PAÏSOS DE NAIXEMENT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

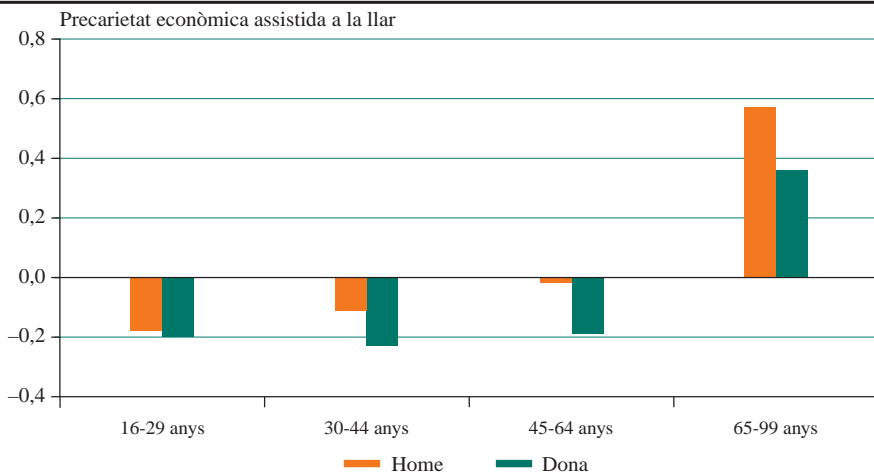
Precarietat econòmica assistida a la llar

Aquest factor remet a la situació patida per persones que pertanyen a una llar la principal font d'ingressos de la qual són prestacions socials per un import inferior al Salari Mínim Interprofessional, la qual cosa les pot situar, tant a nivell social com col·lectivament, molt a prop o fins i tot per sota del llindar de la pobresa; és a dir, les converteix en persones pobres.

Hem anomenat aquest factor precarietat econòmica assistida a la llar en la mesura que es tracta de persones les llars de les quals depenen principalment d'algun tipus d'ajut o prestació, però que, així i tot, les quantitats percebudes són molt escasses. Amb la lectura d'aquest factor es posa clarament de manifest un aspecte tan rellevant com la insuficiència de les prestacions que reben les llars amb dificultats greus.

INCIDÈNCIA DE LA PRECARIETAT ECONÒMICA ASSISTIDA DE LA LLAR SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



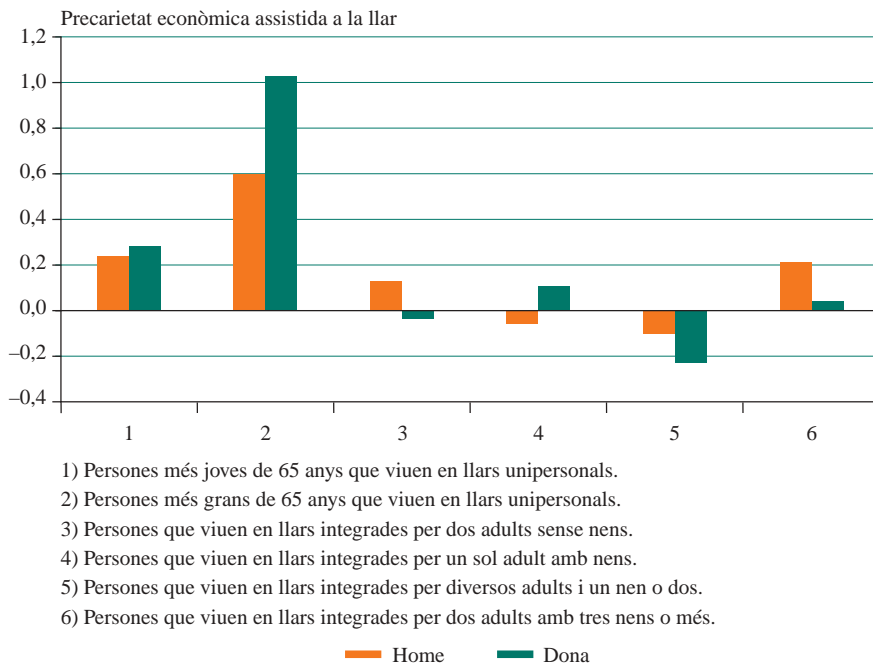
Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

Per edats, aquest factor té més incidència entre la població de més edat, la qual cosa es deu probablement al fet que és en aquest segment on es concentra un nombre més gran de persones receptores de prestacions públiques. Alhora, ens permet constatar la pobresa a la qual aquestes prestacions sotmeten una part de la població que, a més, no disposa d'altres possibilitats per augmentar els seus ingressos si no és fent algun tipus d'activitat no declarada, o mitjançant l'ajuda de fills o d'altres familiars. Si observem comparativament el gràfic 3.20, per grups d'edat, i el 3.21, per tipus de llar, podem observar que, en termes generals, els qui viuen sols (homes i dones, més grans o més joves de 65 anys) i els homes que pertanyen a llars formades per dos adults i tres nens o més, són els qui tenen els valors mitjans més elevats. És a dir, els qui es veuen més afectats pel fet de pertànyer a una llar pobre dependent de prestacions. Després d'aquests, i amb una intensitat moderada, trobem, d'una banda, les

INCIDÈNCIA DE LA PRECARIETAT ECONÒMICA ASSISTIDA DE LA LLAR SEGONS SEXE, PER TIPUS DE COMPOSICIÓ DE LA LLAR

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

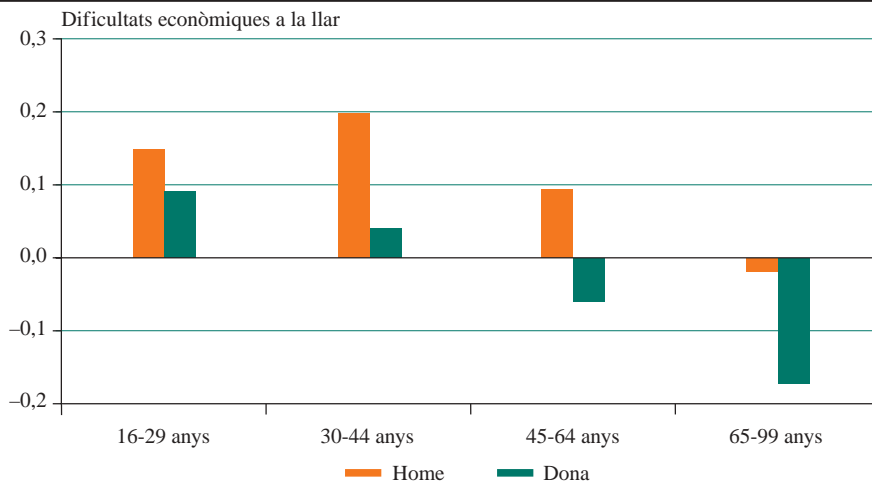
dones que encapçalen llars monomarentals formades per una adulta i nens, i de l'altra, els homes que viuen amb un altre adult/a sense nens.

Dificultats econòmiques a la llar

L'últim factor emergit de l'anàlisi comprèn diversos aspectes indicatius de dificultats econòmiques a la llar. Així, per exemple, inclou aquelles persones que van declarar residir en llars en què s'han produït endarreriments en el pagament del lloguer o dels serveis bàsics com l'aigua, el gas o l'electricitat.

INCIDÈNCIA DE LES DIFICULTATS ECONÒMIQUES DE LA LLAR SEGONS SEXE, PER GRUPS D'EDAT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



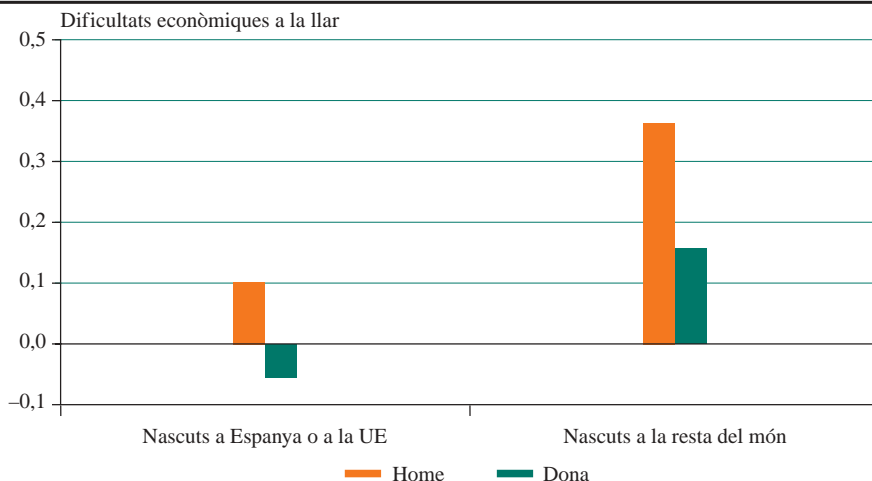
Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

Com es mostra en els gràfics 3.22 i 3.23, els grups de població que pateixen més incidència d'aquest factor són els homes de 30 a 44 anys i els procedents de països no anglosaxons ni de la UE. Les dones amb aquestes característiques també es troben afectades per les dificultats econòmiques de la llar, tot i que en menys mesura que els homes. D'altra banda, com demostren els mateixos gràfics, la incidència d'aquest factor disminueix amb l'edat. Finalment, i observant la composició de la llar, cap dels grups considerats no arriba a tenir valors mitjans elevats sobre aquest factor, encara que els qui presenten més incidència siguin les llars monoparentals i les formades per dos adults amb tres fills o més. A més a més, en aquest últim col·lectiu la dispersió de valors per als homes és molt més elevada que per a les dones, la qual cosa torna a posar de manifest l'existència d'importants biaixos de gènere. Així, entre els homes que es troben en una situació familiar de monoparentalitat, la variabilitat de situacions econòmiques és molt més gran que entre les dones.

INCIDÈNCIA DE LES DIFICULTATS ECONÒMIQUES DE LA LLAR SEGONS SEXE, PER PAÏSOS DE NAIXEMENT

Valor mitjà del factor per al conjunt de la mostra



Nota: El factor està estandarditzat i té mitjana zero. Valors positius indiquen incidència superior a la mitjana i valors negatius, incidència inferior a la mitjana.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

El quadre 3.5 es presenta a tall de resum general de la incidència dels factors sobre la població vulnerable per sexes, segons edat, composició de la llar i procedència. Fins aquí s'ha vist la lectura horitzontal d'aquest quadre. És a dir, s'han anat comentant els factors d'exclusió fent especial atenció a la incidència que aquests factors tenen sobre determinats grups de població. Ara, mitjançant el quadre esmentat, proposem una nova lectura, aquest cop en sentit vertical, per poder apreciar quins són els factors que incideixen de manera més directa sobre cadascun dels segments de població considerats.

En general, i per a les diferents categories, del quadre es desprèn el fet que les dones acostumen a acumular un nombre més gran de factors d'exclusió, independentment de la intensitat que aquests factors tinguin. Només en el cas dels homes més joves de 65 anys que viuen en llars unipersonals l'acumulació de factors és superior a la de les dones en una situa-

ció idèntica. En el mateix sentit, destaca l'emergència de factors que pràcticament tenen sempre l'impacte més gran, i fins i tot únic, sobre dones de diferent edat, procedència i tipologia familiar: la pobresa severa, la manca d'experiència laboral per treball domèstic i la precarietat laboral.

Considerant globalment aquests resultats, sembla contrastar-se la hipòtesi inicial que efectivament l'exclusió social s'ha d'analitzar tenint en compte els tres grans eixos de gènere, edat i procedència que, en el nostre context, continuen determinant contundentment les relacions socials.

3.4. Els col·lectius vulnerables o exclosos

Després d'haver identificat els factors principals d'exclusió i havent analitzat quins són per sexes els segments de població que es troben més afectats segons l'edat, la composició de la llar i la procedència, s'ha aplicat sobre la base dels factors una nova anàlisi estadística per detectar els col·lectius principals i els seus trets, entre el total de població vulnerable. Es pretén doncs analitzar la incidència conjunta dels 10 factors de vulnerabilitat en els individus. Per fer-ho s'ha utilitzat la tècnica de l'anàlisi de conglomerats.

L'anàlisi de conglomerats permet classificar els individus d'una mostra en un nombre de grups reduït. Els integrants d'aquests grups ho són en la mesura que comparteixen determinades característiques. Aquestes característiques, finalment, són les que permeten identificar i nomenar el grup a nivell social. El nombre adequat de grups que cal considerar depèn del nombre d'individus i de la seva heterogeneïtat. En general, es fan diverses anàlisis exploratòries i es decideix el nombre de grups segons les possibilitats interpretatives i la coherència que presentin els resultats (vegeu Annex metodològic).

En l'anàlisi, s'han trobat sis col·lectius diferenciats, dos dels quals inclouen certes variants amb les especificitats particulars. Aquests sis grans grups identificats són els formats per persones que es troben en les situacions següents:

ELS COL·LECTIUS VULNERABLES I EXCLOSOS

1) Exclusió social en edat activa	4) Inclusió social precària
2) Inclusió laboral molt precària	5) Precarietat econòmica de la llar
3) Exclusió del mercat laboral	6) Exclusió social en la vellesa

Font: Elaboració pròpia.

En el quadre 3.6 apareixen reflectides quines són les característiques sociodemogràfiques de cadascun d'aquests grups. Aquestes característiques, així com els factors d'exclusió que intervenen en cada cas, seran comentades tot seguit.

Exclusió social en edat activa

Aquest col·lectiu es defineix per una incidència molt destacada del factor d'aïllament relacional. Tot i això, alhora també conflueixen en la seva formació els factors relatius a dificultats econòmiques de la llar, analfabetisme i pobresa severa. En menor mesura també hi arriben a intervenir factors com no tenir experiència laboral a causa de la realització de treball domèstic o tenir nivells formatius molt baixos.

Els components d'aquest col·lectiu són majoritàriament (en un 70%) dones, si bé també hi ha un percentatge significatiu d'homes (un 30%). En relació amb el total de la població vulnerable, observem que el percentatge de dones és lleugerament superior en aquest col·lectiu del que representa en el conjunt: un 66,1%. Recordem, a més, que alhora, aquesta proporció de dones també és superior al percentatge que les dones representen sobre el total de la població, on només arriben al 52,7% del total.

Per edats, més de la meitat, un 60%, són joves entre 17 i 29 anys, un 20% tenen entre 30 i 44 anys, i l'altre 20% es reparteix de manera equitativa entre els dos grups d'edat restants. També en el cas dels joves, i comparativament amb el que aquest grup representa sobre el total de la mostra analitzada, aquests apareixen amb una freqüència molt més alta. Així, mentre que sobre la població vulnerable els de menys edat repre-

INCIDÈNCIA DELS FACTORS PER SEXES SEGONS EDAT, COMPOSICIÓ DE LA LLAR I PROCEDÈNCIA

Factors de vulnerabilitat (10)	Edat								
	17-29 anys		30-44 anys		45-64 anys		65-99 anys		
	H	D	H	D	H	D	H	D	
Desocupació desprotegida	■	■	■	■	■				
Malaltia o incapacitat					■		■	■	
Nivell formatiu molt baix					■	■	■	■	
Pobresa severa		■		■		■		■	■
Manca d'experiència laboral per treball domèstic				■		■		■	
Precarietat laboral		■		■		■			
Analfabetisme			■	■	■	■			
Aïllament relacional	■	■		■			■	■	■
Precarietat econòmica assistida a la llar							■	■	■
Dificultats econòmiques a la llar	■	■	■	■	■				

■ Intensitat moderada ■ Intensitat elevada

Nota: H=Home; D=Dona.

Font: Elaboració pròpia.

senten tan sols un 18,7%, a l'interior del col·lectiu són, com hem apuntat, un 60%.

La composició de la llar és potser més diversa, tot i que, amb una freqüència del 40%, es tracta de famílies integrades per un sol adult amb nens, és a dir: famílies monomarentals. El 60% restant es divideix en parts iguals d'un 20% entre les llars formades per dos adults o més sense nens, diversos adults amb un nen o dos, i dos adults amb tres nens o més; és a dir: famílies nombroses. En aquest aspecte destaca el fet que les famílies monoparentals, malgrat que representen tan sols un 1,2% del total de la població vulnerable i un 1,2% del total, entre el col·lectiu d'exclusió social en edat activa, tenen una presència del 40%.

Finalment, i en relació amb la procedència, cal destacar que un 20% de les persones que integren el col·lectiu d'exclusos en edat activa són de procedència estrangera no anglosaxona ni de la UE. A més a més,

Composició de la llar												Procedència			
Unipersonal més jove de 65 anys		Unipersonal més gran o igual a 65 anys		Dos adults o més sense nens		Un adult amb nen		Diversos adults amb un nen o dos		Dos adults amb tres nens o més		Espanya o UE		Resta no anglosaxona	
H	D	H	D	H	D	H	D	H	D	H	D	H	D	H	D

es dona la circumstància que, en relació amb el que aquest percentatge representa sobre el total de la mostra de població vulnerable –un 1,7%–, així com del total –un 1,2%–, aquestes persones es troben especialment sobrerrepresentades en aquest col·lectiu per sobre de cap altre.

Inclusió laboral molt precària

Aquest segon col·lectiu està molt clarament definit per un únic factor que, al seu torn, comprèn diferents elements. Es tracta del factor de la precarietat laboral, on s’inclouen elements com el treball a temps parcial, el treball sense contracte, les ocupacions de salari baix i fins i tot part de les ocupacions de baixa qualificació. A més a més, també presenta una lleugera incidència de la desocupació desprotegida, dels nivells formatius baixos i les dificultats econòmiques a la llar.

CARACTERÍSTIQUES DEMOGRÀFIQUES BÀSIQUES DELS COL·LECTIUS VULNERABLES O EXCLOSOS

Percentatges per columnes dins de cada característica sociodemogràfica

		Exclusió social en edat activa	Inclusió laboral molt precària
Sexe	Home	30	4,3
	Dona	70	95,7
Edat	17 a 29 anys	60	17,3
	30 a 44 anys	20	54
	45 a 64 anys	10	28,1
	65 a 99 anys	10	0,7
Composició de la llar	Unipersonal més jove de 65 anys	–	–
	Unipersonal més gran o igual a 65 anys	–	–
	Dos adults o més sense nens	20	28,1
	Un adult amb nens	40	5,8
	Diversos adults i un nen o dos	20	61,9
	Dos adults i tres nens o més	20	4,3
Procedència	Espanya i UE	80	100
	Estrangers no UE ni anglosaxons	20	–
	Nombre absolut d'individus	10	139
	% sobre la població vulnerable	0,1	1,4

■ Percentatges elevats ■ Percentatges moderats

Nota: En negreta els valors que representen diferències significatives respecte del total d'individus vulnerables.

Font: Elaboració pròpia.

Aquest grup de persones amb una situació laboral molt precària està format pràcticament en la seva totalitat per dones. Representen un 95,7% del col·lectiu, mentre que, recordem-ho, la seva presència en el total de la població i dels més vulnerables era d'un 52,7% i un 66,1%, respectivament. Pel que fa a l'edat d'aquestes dones, una mica més de la meitat, un 54%, tenen entre 30 i 44 anys, i en un 61,9% pertanyen a llars integrades per diversos adults i un nen o més. En aquest cas es tracta, molt probablement, de dones que duen a terme algun tipus de treball temporal, parcial o submergit per ajudar a aixecar una economia familiar precària, però que, alhora, i a causa de les característiques de les llars a què solen pertanyer, han d'assumir la responsabilitat sobre un volum de treball

Exclosos del mercat laboral	Inclusió social precària	Precarietat econòmica de la llar	Exclusió social en la vellesa	Total població vulnerable	Total població
31,3	37,7	45,7	44	33,9	47,3
68,7	62,3	54,3	56	66,1	52,7
13,6	25	42,4	6,9	18,7	24,4
15,7	25,8	35,4	11,2	20,5	25,4
26,4	45,9	17,1	11,2	32,7	26,9
44,3	3,4	5,2	70,7	28,1	23,3
1,5	3,2	2,1	0,9	2,1	2,4
6,7	0,5	0,3	6,9	4,2	4,2
59,1	48,4	24,3	66,4	53,7	45,8
0,4	1,7	5,7	0,9	1,2	1,1
30,1	42,9	57,4	25	36	43
2,1	3,2	10,3	–	2,8	3,5
99	97,5	95,6	98,2	98,3	98,8
1	2,5	4,4	1,8	1,7	1,2
5.997	3.611	387	116	10.260	36.148
58,5	35,2	3,8	1,1	100	100

domèstic i familiar considerable. Tots dos percentatges se situen per sobre dels nivells trobats per als totals de població, que se situen entre un 20% i un 25% en el cas del grup d'edat, i entre un 36% i un 43% en la composició de la llar formada per diversos adults i un nen o més. Tot i això, també trobem un percentatge significatiu, un 28,1%, que viuen amb dos adults o més sense nens. D'altra banda, encara que representin un petit percentatge, l'alta precarietat laboral també està integrada per un 5,8% de dones monoparentals. Això és destacable en la mesura que –recordem-ho– aquesta topologia, en el conjunt de la població i en la mostra estudiada, representava poc menys d'un 2%. Finalment, el 100% d'aquest col·lectiu apareix com a persones de nacionalitat espanyola o d'algun altre país de

la UE, la qual cosa confirma la presència majoritària dels estrangers en el col·lectiu d'actius exclosos socialment.

Exclusió del mercat laboral

Els factors que intervenen en la composició d'aquest grup, considerats de més a menys intensitat, són: els nivells formatius molt baixos, la desocupació desprotegida, la manca d'experiència laboral a causa de la dedicació al treball domèstic, la precarietat econòmica de la llar i la malaltia o discapacitat.

Els exclosos del mercat laboral formen el col·lectiu majoritari entre la població vulnerable i presenten una heterogeneïtat considerable pel que fa a les característiques sociodemogràfiques. Com s'observa en el quadre de referència (quadre 3.6), representen un 58,5% del total de la mostra de població vulnerable. Sent així, s'ha considerat pertinent fer una nova anàlisi en el seu interior, amb l'objectiu de distingir alguns subgrups diferenciats. Com a resultat d'aquesta operació presentem el quadre 3.7, on es poden apreciar les tres variants identificades i les seves característiques sociodemogràfiques. Els subgrups d'exclosos del mercat laboral que s'han pogut detectar són tres:

- a) «Mestresses de casa»
- b) Desocupats
- c) Malalts o incapacitats

Mestresses de casa

Aquest col·lectiu representa un 40% de la població exclosa del mercat laboral. Com indica el seu nom, està format en un 79% per dones l'activitat principal de les quals és el treball domèstic i familiar. Els factors d'exclusió que tenen més incidència sobre aquest col·lectiu són el baix nivell formatiu i la pobresa severa, encara que també tenen certa presència de precarietat econòmica assistida a la llar i, en menor mesura, de manca d'experiència laboral per treball domèstic. També es important

Quadre 3.7

CARACTERÍSTIQUES SOCIODEMOGRÀFIQUES DEL COL·LECTIU D'EXCLOSOS DEL MERCAT LABORAL

Percentatges per columnes dins de cada característica sociodemogràfica

	Mestresses de casa	Desocupats	Malalts o incapacitats	Total exclosos del mercat laboral	Total població vulnerable	Total població
Home	20,9	41,7	35,9	31,3	33,9	47,3
Dona	79,1	58,3	64,1	68,7	66,1	52,7
17 a 29 anys	5,2	50,7	0,6	13,6	18,7	24,4
30 a 44 anys	18,0	32,3	3,6	15,7	20,5	25,4
45 a 64 anys	37,3	16,9	20,6	26,4	32,7	26,9
65 a 99 anys	39,5	0,1	75,2	44,3	28,1	23,3
Unipersonal més jove de 65 anys	1,48	1,19	1,7	1,5	2,1	2,4
Unipersonal més gran o igual a 65 anys	3,9	0,1	13,5	6,7	4,2	4,2
Dos adults o més sense nens (%)	55,7	50,3	67,9	59,1	53,7	45,8
Un adult amb nens	0,5	0,6	0,3	0,4	1,2	1,1
Diversos adults i un nen o dos	35,0	45,3	16	30,1	36	43
Dos adults i tres nens o més	3,4	2,5	0,5	2,1	2,8	3,5
Espanya i UE	98,9	98,3	99,5	99	98,3	98,8
Estrangers no comunitaris ni anglosaxons	1,1	1,7	0,5	1	1,7	1,2
Nombre d'individus	2.363	1.346	2.288	5.997	10.260	36.148
% sobre vulnerables	23	13,1	22,3	58,5	100	100
% sobre el grup d'exclosos del mercat laboral	39,4	22,4	38,2	100		

■ Percentatges elevats

■ Percentatges moderats

Nota: En negreta els valors que representen diferències significatives respecte del total d'individus vulnerables.

Font: Elaboració pròpia.

notar que només un 20% de les persones que es troben en aquest col·lectiu són homes.

Per edats, un 76,8% d'aquestes mestresses de casa són més grans de 45 anys, i un 39,5% tenen entre 65 i 99 anys, i ja no estan en edat acti-

va. Aquest percentatge destaca per sobre del corresponent al total de població vulnerable i en general, encara que no en relació amb la que aquest grup d'edat representa sobre el conjunt del col·lectiu d'exclusos del mercat laboral.

Segons la composició de la llar, i coincidint amb els segments d'edat majoritaris, més de la meitat de les persones que integren aquest col·lectiu pertanyen a llars formades per dos adults o més sense nens, encara que els qui viuen en llars formades per diversos adults amb un nen o dos representen un part important del grup: concretament, un 35%.

Desocupats

El segon col·lectiu identificat en el si dels exclusos del mercat laboral són els desocupats, que representen un 22,4% del total. Aquest grup es defineix principalment per una intervenció forta del factor de desocupació desprotegida i, en menor mesura, per la manca d'experiència laboral per treball domèstic.

La distribució per sexes en aquest grup és força equitativa, tot i que reflecteix una presència lleugerament més gran de dones. Aquestes representen un 58,3% de les persones que integren el col·lectiu, mentre que els homes són un 41,7%. Al marge del sexe, la major part de desocupats són persones entre 17 i 44 anys. No obstant això, el grup de menys edat, els qui tenen entre 17 i 29 anys, són una mica més de la meitat del col·lectiu: un 50,7%. Aquest percentatge, a més, contrasta vivament amb els registrats per a aquest segment d'edat sobre el total d'exclusos del mercat laboral, un 13,6%, sobre el de la població vulnerable, un 18,7%. Igualment, també és molt superior a la proporció que els més joves representen en el conjunt de la població: un 24,4%.

En relació amb la tipologia de llar a la qual pertanyen els desocupats, destaca el fet que la meitat pertanyen a llars formades per dos adults o més sense nens, i pràcticament tota l'altra meitat, un 45,3%, correspon a persones que viuen en llars integrades per diversos adults i un nen o dos. En aquest cas, el percentatge de persones amb aquesta característica també és superior als observats per al conjunt de la població exclosa del mercat laboral, la població vulnerable i el total general, tot i que només lleugerament.

Malalts o discapacitats

Finalment, un tercer subgrup dins els exclosos del mercat laboral són els que hem anomenat malalts o discapacitats, que reuneixen un 38,2% d'aquesta població. Els factors que tenen més incidència sobre aquest col·lectiu són els relatius a l'estat de salut. Així, el factor definit com malaltia o discapacitat és el que té més incidència. Tot i això, els relatius a la precarietat econòmica assistida de la llar, així com el de baixos nivells formatius, també apareixen com elements secundaris en la configuració del subgrup.

Més de la meitat dels individus que integren el grup de malalts o incapacitats són dones. Concretament, representen un 64,1% de la població, mentre que els homes són un 35,9%. Per edats, un 96% són més grans de 45 anys i un 75% tenen més de 65 anys. Aquest percentatge destaca especialment en relació amb la proporció de població que aquest segment d'edat representa sobre el total d'exclosos del mercat laboral, que no arriba a ser d'un 45%, així com de la població vulnerable i general, totes dues per sota del 30%.

D'altra banda, i en relació amb la composició de la llar, un 67,9% dels malalts o incapacitats són persones que pertanyen a llars formades per dos adults o més sense nens. Tot i això, també és important destacar en el si d'aquest col·lectiu de malalts o discapacitats la presència d'un 13,5% de persones que viuen en llars unipersonals de més grans de 65 anys. Aquest percentatge es troba molt per sobre de l'observat per al total dels exclosos del mercat laboral, on no arriben al 7%, i més respecte al que representa aquest grup de persones grans soles sobre el total de vulnerables i de la població en general, que, en tots dos casos, és d'un 4,2%. Del que s'ha observat per a aquest col·lectiu, es desprèn que les persones grans, especialment si viuen soles i amb una certa precarietat econòmica, tenen un risc elevadíssim d'exclusió social en el cas que estiguin malaltes o incapacitades per qualsevol circumstància.

Inclusió social precària

El quart grup estadísticament delimitat representa un 35% de la població vulnerable analitzada i, igual que en el cas anterior, presenta una heterogeneïtat important pel que fa a les característiques sociodemogràfiques dels qui el formen. El grup està bàsicament definit sobre la base de l'analfabetisme, els baixos nivells formatius, la precarietat laboral, la manca d'experiència laboral per treball domèstic... Mitjançant l'aplicació de noves anàlisis a l'interior del grup (vegeu l'Annex metodològic), les diferències més importants que s'han pogut detectar estan molt vinculades a les variables edat i sexe, que acaben per intervenir en la definició dels factors d'exclusió que afecten els uns i els altres sota el fons comú de l'analfabetisme i el treball precari o el domèstic.

Així, entre els grups socials amb una inclusió més precària podem trobar segments de població tan diversos com: homes i dones analfabets més grans de 45 anys que pateixen algun tipus de malaltia o discapacitat; mestresses de casa d'edat avançada amb un nivell significatiu de pobresa severa i manca d'experiència laboral per treball domèstic; homes i dones joves en ocupacions precàries, i dones joves o de mitjana edat que pateixen aïllament relacional i manca d'experiència laboral per treball domèstic.

Atenent a les dades reflectides en el quadre 3.6, aquest grup està compost en un 62,3% per dones. Alhora, comprèn tots els grups d'edat llevat dels més grans, tot i que un 45,9% són persones entre 45 i 64 anys. El percentatge que representa aquest segment de població dins el grup és gairebé dues vegades superior al que representa sobre la població vulnerable i sobre la total global. Finalment, i encara que sigui molt petit, el percentatge de població estrangera no anglosaxona ni procedent de països de la UE que recull aquest grup pràcticament dobla la proporció observada per al conjunt de la població vulnerable i la total.

Llars econòmicament vulnerables

Les persones que pertanyen a aquests tipus de llars, que representen un 3,8% del total de la població vulnerable, pateix dificultats econò-

miques a la llar amb més incidència que cap altre factor. És a dir, que es tracta de persones que viuen en llars que han patit endarreriments en el pagament de serveis bàsics, lloguer... Tot i això, també s'aprecia una lleugera presència d'altres elements importants, alguns dels quals molt relacionats amb el punt anterior, com la precarietat econòmica assistida a la llar, i altres com l'aïllament relacional i la manca d'experiència laboral per treball domèstic, no tant.

Per sexes, el grup està format per homes i dones en proporció similar, tot i que per poc són majoria les dones, amb un 54,3% de la població. Destaca el fet que en aquest grup, si bé el percentatge d'homes s'acosta al del total de la població –un 47,3%–, és significativament superior a la proporció registrada entre els més vulnerables: un 33,9% davant un 45,7%. Per edats, el gruix de persones que componen el grup amb precarietat econòmica a la llar són joves: un 42,4% tenen entre 17 i 29 anys, i un 35,4% estan entre els 30 i els 44 anys. Així, el grup de més grans de 65 anys és el que està menys representat.

En relació amb la composició de la llar, la majoria de persones –un 57,4%– pertany a llars formades per diversos adults i un nen o dos, mentre que només un 24,3% conviu amb un o dos adults més sense nens. En aquest aspecte, cal assenyalar que la tipologia de llar sobre el total de llars amb dificultats econòmiques, així com els que s'observen per als monoparentals i els que poden considerar-se famílies nombroses (dos adults amb tres nens o més) és significativament superior als percentatges registrats per a aquests grups en el conjunt de la població, així com entre els més vulnerables. Passa una cosa semblant amb la procedència: si bé les persones estrangeres representen tan sols un 4,4% dels individus pertanyen a llars amb dificultats econòmiques, aquesta proporció és molt més gran que la que s'ha trobat en l'anàlisi de la població vulnerable –un 1,7%– i la total –un 1,2%.

Persones grans vulnerables

Finalment, s'ha constituït un últim grup que si bé constitueix només un 1,1% del total de la població vulnerable, presenta unes característiques

molt particulars i força homogènies. El factor d'exclusió que intervé en més mesura sobre el grup de persones que pateixen exclusió social en la vellesa és l'aïllament relacional. Tot i això, el col·lectiu de persones grans tendeix a acumular tot un seguit de factors que, interrelacionats, condicionen la seva situació d'exclusió. Aquests factors són, per ordre d'importàcia, els següents: el baix nivell formatiu, la malaltia o discapacitat, l'analfabetisme, la pobresa severa i, en menys mesura, la desocupació desprotegida i la manca d'experiència laboral per treball domèstic.

En primer lloc, la característica sociodemogràfica predominant entre els components d'aquest grup és l'edat: un 70% són més grans de 65 anys, percentatge molt superior al 23,3% i al 28,1% registrats entre el total de la població i entre els més vulnerables, respectivament. Tot i això, també s'observa una existència destacada –un 22% de persones entre 30 i 64 anys–. Per sexes, els percentatges són semblants, tot i que amb una presència lleugerament més gran de dones, amb un 56%. Altre cop, els homes representen un percentatge significativament més gran en aquest grup –un 44%– que el que es pot observar per al conjunt de la població vulnerable –un 33,9%–, tot i que no pas respecte a la totalitat de la mostra, on els homes són un 47,3%.

Pel que fa a la composició de la llar, la major part de persones que componen aquest grup –un 66,4%– pertanyen a llars formades per dos adults o més sense nens, mentre que un 25% són de llars on conviuen diversos adults amb un nen o dos.

3.5. Síntesi del capítol

En aquest capítol hem presentat una aproximació a la realitat de l'exclusió social a Espanya, utilitzant l'instrument del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000. En el mosaic de factors i col·lectius exposat no es pot passar per alt el paper clau que tenen els tres grans eixos de desigualtat social: el gènere, l'edat i l'ètnia i/o la procedència. L'exclusió social comporta fortes diferències i desigualtats segons aquests tres elements que travessen la realitat social per complet.

En aquest sentit, les dones, igual que els joves o els avis, tenen factors d'exclusió específics, determinats per la seva posició en el sistema social. Així, les dones, per exemple, són majoria en gairebé tots els grups identificats, i fins i tot en algun cas podem parlar de col·lectius altament feminitzats, com passa amb les dones mestresses de casa.

D'altra banda, l'edat també s'erigeix com un dels grans eixos que determinen situacions d'exclusió específiques: els joves i els més grans són qui, per motius vinculats a l'edat i a la seva posició en relació amb els beneficis i les prestacions socials, es converteixen en els principals protagonistes de determinats factors, com la precarietat laboral en un cas, o les malalties o discapacitats en l'altre. Finalment, l'estigmatització, el rebuig social i la inaccessibilitat a espais bàsics de ciutadania a causa de la procedència, del lloc de naixement o de l'ètnia és el tercer dels elements que permet comprendre determinades situacions de vulnerabilitat o exclusió. Evidentment, aquests tres grans eixos s'entrecreuen i donen lloc a combinacions d'«alt risc» en les quals la incidència d'un factor determinat pot precipitar processos irreversibles d'exclusió social.

Amb les dades que ofereix el PHOGUE podem filar més prim i examinar de manera diferenciada cadascun dels factors d'exclusió per veure com afecten a les diferents persones. Així, per exemple, quan són joves, les dones es veuen molt afectades per situacions de desocupació sense cap mena de protecció. En canvi, entre el col·lectiu femení de més edat, majoritàriament integrat per mestresses de casa, que sovint també fan feines domèstiques irregulars i informals, s'observa una presència menor dels factors de desocupació i de malaltia o discapacitat, ja que les dones queden excloses en més gran mesura de l'àmbit laboral formal. D'altra banda, entre aquest col·lectiu de dones, i, especialment entre aquelles que integren llars monomarentals, destaca la pobresa severa amb el doble d'incidència que entre aquest tipus de llar, quan és encapçalat per un home. Els homes, per la seva banda, pateixen una incidència més gran de factors d'exclusió a mesura que es fan grans i que perden relacions socials, mentre que augmenta la seva condició de dependents. Així, per exemple, en tots els grups d'edat, els homes pateixen un nivell d'aïllament

relacional molt més gran que les dones. En el grup d'edat més avançada, aquest aïllament és gairebé tres vegades superior entre els homes. Per al col·lectiu masculí, la soledat i la condició d'estranger apareixen com a factors de vulnerabilitat especialment significatius.

En general, doncs, es confirma que l'exclusió social, en els seus diferents components i factors desencadenants, ha de ser analitzada tenint molt en compte les dinàmiques d'agreujament o modulació que generen els eixos de gènere, l'edat i la procedència.

També hem volgut transcendir de l'anàlisi de factors personalitzats i traçar, en la mesura del que és possible, els perfils de la població espanyola més vulnerable, sempre a partir de les dades que ens proporciona el panel esmentat. Els sis col·lectius establerts concentren sobretot factors de risc en el camp laboral, ja sigui per la seva marginació del mercat de treball, ja sigui per la precarietat endèmica amb la qual treballen, 58,5% i 1,4%, respectivament, sobre el total de població vulnerable; vegeu el quadre 3.6). En aquest sentit, cal recordar que, sovint, aquestes circumstàncies apareixen relacionades amb les dificultats d'accés als mecanismes de protecció social. D'altra banda, també destaquen les situacions d'exclusió derivades de la vellesa (1% sobre el total de població vulnerable; vegeu quadre 3.6), a més de les llars que tenen greus dificultats econòmiques (3,8% sobre el total de població vulnerable; vegeu quadre 3.6), element que respondria de manera més propera a la clàssica visió de pobresa. En aquesta altra anàlisi de les dades que oferim, també podem comprovar que el gènere, l'edat i la procedència tornen a ser determinants a l'hora d'explicar situacions i mancances.

Entre els sis col·lectius detectats, el de més volum és el dels exclosos del mercat de treball (un 59% dels individus vulnerables de la mostra).⁽⁴⁾ Considerem que això confirma el pes enorme que l'industrialisme ha conferit a la condició formalitzada d'assalariat per a l'accés al nucli de les prestacions assistencials derivades de les polítiques socials. La combinació de baixa formació, de manca d'experiència laboral formal o de con-

(4) Vegeu el quadre 3.6.

dicions de salut deteriorades són els factors essencials que cal destacar entre aquest col·lectiu d'exclusos del mercat laboral. D'altra banda, en els col·lectius restants identificats destaquen fonamentalment els factors d'analfabetisme i d'aïllament relacional com a desencadenants de riscos i de situacions d'exclusió.

En línies generals, diríem que es confirmen les nostres hipòtesis inicials en relació amb la complexitat que té l'anàlisi de l'exclusió social a Espanya, i la importància d'avançar en el coneixement d'aquesta qüestió mitjançant estudis que tinguin en compte els diferents factors i les seves diferents combinacions a l'hora de generar vulnerabilitats i riscos. Del que hem vist fins ara, en sorgeix una primera fotografia de l'exclusió social a Espanya, en la qual podem distingir la presència de dones el treball de les quals en l'àmbit domèstic no és reconegut, avis amb problemes de soledat i pobresa, i immigrants que viuen aïllats i en condicions de precarietat significativa... Però per sota d'aquests traços gruixuts, trobem múltiples combinacions i concatenació de factors que dibuixen perfils difícilment abordables sense perspectives integrals, sense polítiques de resposta fines i tan complexes com les situacions a les quals han de fer front. A aquests reptes dedicarem les pàgines següents.

IV. A tall de síntesi final: què és l'exclusió social i com la podem afrontar

En aquest capítol final, i com a proposta de síntesi, intentarem respondre les preguntes essencials que envolten el concepte d'exclusió social i la seva aplicació al cas europeu i espanyol. Per acabar, proposem algunes línies bàsiques i esquemàtiques sobre les quals seria possible construir polítiques públiques de resposta des de les diferents esferes de govern i des de la iniciativa social solidària, i que probablement necessitarien un major desenvolupament en publicacions futures.

4.1. ¿Què és l'exclusió social?

Com hem vist, amb el terme d'exclusió social es vol descriure una situació concreta, resultat d'un procés creixent de desconexió, de pèrdua de vincles personals i socials, que fan que a una persona o a un col·lectiu li sigui molt difícil l'accés a les oportunitats i als recursos de què disposa la mateixa societat. Un conjunt de factors, de combinacions i solapament de causes, de petits i grans fracassos, de conflictes i mancances que hi han pogut conduir. Estem parlant, doncs, de procés, i no pas d'alguna cosa derivada del lloc on es neix, de l'edat que es té, o fruit dels pocs o molts diners de què es disposi.

L'exclusió social fa, a més, que les persones se sentin al marge malgrat estar presents; que no se sentin plenament ciutadans malgrat tenir els papers o els documents oficials a la butxaca; que se sentin desemparats o

oblidats per la societat: sense filiació ni vincles. No obstant això, l'exclusió social no és una situació estàtica i inamovible patida pels segments de població menys afavorits. La sensació de vulnerabilitat apareix i s'expandeix amb més força que mai al conjunt de la població a causa de la creixent precarietat en les condicions de treball, de la degradació o feblesa dels llaços familiars i comunitaris, de les dificultats d'accés a l'habitatge i de les deficientes condicions d'habitabilitat de molts edificis i fins i tot barris. Així, els més joves topen amb grans obstacles per trobar una feina estable, mentre que els de més edat malviuen amb una pensió de subsistència, sense coneguts o familiars als quals recórrer. Certament, no hi ha un procés d'exclusió idèntic a un altre, tot i que en tots es repeteixen molts factors, moltes situacions i moltes mancances en els serveis que hipotèticament haurien d'afrontar-los.

Per tant, quan parlem d'exclusió social, volem reflectir una manera diferent de descriure els problemes de sempre, que parteix de l'intent de conceptualitzar les noves formes de desigualtat i desajust social que s'escapen dels paràmetres o de les definicions convencionals. Això pot semblar contradictori, però en aquesta ambivalència de novetat i continuïtat que ofereix el concepte d'exclusió és precisament on rau el seu interès i el seu creixent ús per part d'analistes i operadors polítics. En la història de les desigualtats socials, l'actual és tan sols un moment més amb les seves particularitats i especificitats que, en la seva versió postindustrial i globalitzada, continua alimentant ininterrompudament aquesta problemàtica amb noves formes de fractura de la integració i la cohesió social. Fractures que prenen forma en la manca de connexió entre treball i utilitat social, en l'absència d'un teixit social que se senti responsable del que passa en cada àmbit, i en la inexistència de mecanismes adequats de diagnòsi i intervenció que permetin millorar la situació present.

4.2. ¿En què es diferencia de la pobresa?

Com acabem de comentar, darrere de les situacions d'exclusió social és molt freqüent trobar-hi la manca de recursos econòmics, tot i que no és aquest, moltes vegades, l'element determinant que ha generat o genera la desconexió, la desvinculació social. Les nostres societats s'han anat fent

complexes, menys ordenades i estructurades socialment. D'alguna manera, per a determinats segments de la classe treballadora és més fàcil ara que abans escalar en la piràmide de posicions socials, o canviar en pocs anys situacions de manca de recursos econòmics que s'havien prolongat durant generacions. Però també és cert el contrari, és a dir, que persones o grups socials que tradicionalment havien tingut bones condicions de vida, o que per estudis i lloc de treball se sentien molt segurs en la seva posició, ara vegin créixer les sensacions d'incertesa, de vulnerabilitat, o entrin conjunturalment o estructuralment en situacions d'exclusió i de manca de recursos per sobreviure dignament. Alhora, aquestes noves incerteses i dinàmiques d'exclusió social s'obren encara més en relació a l'allargament dels cicles vitals i a les situacions de dependència que es generen en edats avançades. Així mateix, també sorgeixen dels grans moviments migratoris que afecten moltíssims països i que generen situacions de precarietat en les condicions de ciutadania, més enllà de les condicions concretes de formació o fins i tot dels recursos econòmics de què es disposi.

Així, doncs, no tota exclusió social deriva de la manca de recursos econòmics, tot i que continuï sent cert que tota persona que pateixi una situació de pobresa presenta moltes més possibilitats de caure en una espiral de desconexions i dèficits de ciutadania que una persona la situació econòmica de la qual sigui folgada. En aquest sentit, el terme exclusió social és útil per expressar un conjunt pluriforme de situacions de mancança econòmica, relacional, habitacional, administrativa, etc., que són cada vegada més habituals en les nostres societats, i que ens parlen de recuperar un sentit integral de la humanitat, de la condició de persona, de ciutadà. Així, doncs, amb el concepte d'exclusió social volem abraçar i recollir aspectes de desigualtat propis de l'esfera econòmica, però també de moltes altres que poden ser tan importants o més que aquesta en la determinació dels processos d'exclusió observats.

4.3. ¿Quins factors provoquen exclusió?

Per tot el que hem dit, s'entén que no hi ha un nexa causal únic entre una situació d'exclusió social i un factor desencadenant específic. Ja hem argumentat que la manca de recursos econòmics, la pobresa o l'absoluta

dependència de l'ajut oficial no es poden considerar com element explicatiu únic de la vulnerabilitat i l'exclusió social, tot i que, com hem admès, continua sent un factor essencial i moltes vegades determinant.

Molt a prop de la manca o la insuficiència dels recursos econòmics, hi trobem els problemes derivats de la millor o pitjor connexió amb el mercat de treball. En aquest camp moltes vegades s'al·ludeix a la manca d'«ocupabilitat» de determinades persones, entenent així que la seva manca d'ocupació es deu exclusivament a ells mateixos i a les seves característiques davant el mercat de treball. En aquests casos s'acaba per considerar que la tasca d'institucions i professionals és «convertir-los» en individus ocupables; és a dir, emmotllar-los a les exigències que el mercat imposi en cada moment. En la majoria de vegades, aquests procediments només serveixen per transformar un desocupat en un treballador en precari endèmic, que va transitant d'aturat a precari i torna a començar, de manera que es cronifiquen situacions de vulnerabilitat que finalment generaran persones excloses i dependents.

D'altra banda, els problemes de qualificació educativa, el baix domini de la llengua, la manca d'experiència, l'excés d'edat, l'edat fèrtil en les dones, les situacions de discapacitat parcial o qualsevol combinació d'aquests o d'altres elements acaben simplement convertint en una aventura heroica el fet de trobar feina amb unes mínimes condicions de dignitat i estabilitat. Si a aquesta situació s'hi afegeixen altres factors dels que comentem aquí, els riscos d'exclusió es multipliquen.

Així mateix, és evident que les condicions de salut i la capacitat d'accés als recursos socio-sanitaris (no sempre fàcils per a determinades malalties cròniques o difícilment reversibles) també generen situacions i riscos de desvinculació, desconexió i rebuig social molt clars. Igualment, l'accés i les condicions de l'habitatge, juntament amb l'entorn en què s'habita, han estat, i són cada vegada més, elements crítics per explicar l'existència de situacions, col·lectius o persones que van quedant fora dels fluxos d'interrelació social habitual. Edificis, barris o fins i tot ciutats s'etiqueten com entorns perillosos, irresolubles, i això, en una espiral temible, multiplica aquests mateixos factors i estigmatitza les persones que hi habiten, siguin o no protagonistes dels successos que s'atribueixen al conjunt. Per

molt diversos que siguin els factors i les raons, el cert és que moltes vegades aquesta mateixa situació de «ser fora» també se sent i es percep en les àrees rurals aïllades i amb baixíssims nivells de població.

Al marge o junt amb aquestes situacions més o menys objectives, és important remarcar la importància dels factors relacionals en els temes d'exclusió i vulnerabilitat social. Així, les persones que han perdut referents familiars, que han vist tallats els seus llaços veïnals i/o socials, i que per tant se senten i viuen aïllades, concentren molts riscos d'exclusió. A més a més, aquesta mateixa situació fa molt difícil la seva «recuperació» social, ja que no tenen en què o en qui fonamentar la seva trajectòria d'inclusió. En aquest sentit, la dependència institucional no és en absolut una solució definitiva a problemes que són de fons.

No podem deixar d'esmentar els aspectes de participació social i política com un últim factor d'exclusió per destacar. I això és especialment significatiu en el cas dels immigrants o de les persones recloses com a situacions més extremes, però no pas úniques, en la mesura que es tracta d'un fenomen que s'autoalimenta amb la presència més o menys forta de la resta de factors considerats. Una simple anàlisi que relacioni situacions d'atur, baix nivell formatiu, pobresa, degradació urbanística o d'habitatge, i percentatges de participació política ens sorprendria molt probablement per la contundència de la correlació que trobaríem entre aquests extrems.

Per tot plegat insistim, una vegada més, que no s'han d'aïllar uns factors dels altres com de fet es fa moltes vegades en intentar respondre amb instruments sectorials a situacions complexes i interrelacionades. La riquesa i la dificultat del concepte d'exclusió ve precisament d'aquest encreuament de mirades i factors.

4.4. ¿Hi ha persones o col·lectius més vulnerables?

Juntament amb els factors que acabem de ressenyar de manera breu, hem d'assenyalar que hi ha un seguit de circumstàncies que acaben provocant uns nivells més alts de vulnerabilitat i d'intensitat en les situacions

d'exclusió. Ens referim a elements com el gènere, l'edat o l'ètnia o l'origen de les persones afectades.

Són molt nombrosos els estudis que demostren una cosa que podem observar en la nostra realitat més propera i que després comentarem més en concret. Les dones presenten índexs de vulnerabilitat i d'exclusió social més elevats que els homes en gairebé totes les categories o tipologies que puguem construir (vegeu el capítol III). Això es deu, d'una banda, a la persistència de tradicions ben conegudes que les han apartat dels recursos formatius durant generacions i els han assignat en exclusiva la responsabilitat sobre les tasques domèstiques i familiars no valorades pel mercat, o les han situat en els esglaons més baixos pel que fa a les condicions de treball. D'altra banda, en les circumstàncies actuals, en què molts països del nostre entorn tenen nivells formatius molt similars entre homes i dones, no s'ha experimentat una millora en la igualtat en l'accés i la permanència en el mercat de treball. Així, continua havent-hi múltiples factors que penalitzen les dones en les seves condicions laborals, en la menysvaloració de les tasques d'atenció que desenvolupen, en la proliferació de violència domèstica o en l'accés a prestacions assistencials en condicions que en respectin l'autonomia. Així, entre els col·lectius que pateixen exclusió del mercat laboral (mestresses de casa, desocupats i discapacitats), les mestresses de casa representen gairebé un 40% del total.

L'edat també és un factor central en les trajectòries d'exclusió. I ho és tant per defecte com per excés. Els joves troben moltíssimes dificultats per accedir a una feina en condicions estables, disposar d'habitatge, tenir espais de relació propis o canalitzar les seves ànsies de participació al marge de les vies institucionals. En definitiva, per emancipar-se i ser ells mateixos. I això genera moltíssimes situacions de vulnerabilitat i d'exclusió, que poden multiplicar-se per la facilitat amb què això deriva en automarginació, conductes insalubres o asocials, en una espiral ben coneguda.

Però, amb característiques ben diferents, en l'altre extrem de l'escala vital, en el món de les persones grans, l'edat també multiplica els riscos i les exclusions. En aquesta circumstància destaca, més que en qualsevol altra, la presència masculina. No cal insistir-hi gaire quan, al costat de les

notícies de l'allargament constant de l'esperança de vida, topem cada dia amb múltiples exemples de condicions sanitàries precàries, d'hàbitats deteriorats, de mobilitat reduïda, de manca d'autonomia personal, de dificultats o conflictes en les relacions socials, familiars i humanes, o d'institucionalització deficient.

Tampoc no podem deixar d'esmentar els temes d'origen o de diferenciació ètnica com un factor cada vegada més present en les nostres societats, i que explica moltes de les dramàtiques notícies que poblen els mitjans de comunicació, mostrant condicions de vida patètiques, explotació laboral, riscos innumerables per accedir a les nostres costes o constants conflictes derivats de la manca de regularització de les seves condicions d'estada. Però, més enllà del dramatisme mediàtic, també ens arriben notícies quotidianament de les dificultats d'aconseguir habitatge, de l'amuntegament que s'hi produeix, de la guetificació de determinats entorns, de brots de racisme més explícits o implícits, etc.

4.5. ¿Es pot combatre l'exclusió social o és una cosa inevitable?

L'exclusió no és una cosa inevitable. Ni tampoc res de consubstancial i escrit en les noves formes de desenvolupament econòmic. És un fenomen «polititzable», és a dir, subjecte a resposta des de les institucions públiques i des de la capacitat de reacció de la societat civil. ¿Per què creiem que és important posar l'èmfasi en tot això? En altres moments històrics, per exemple en les etapes centrals de la societat industrial, el col·lectiu sotmès a relacions de desigualtat i subordinació havia adquirit consciència de la seva situació i, per tant, capacitat d'autoorganització social i política. S'havia convertit en agent portador d'un model alternatiu, amb potencial de superació de les relacions de desigualtat vigents. Això no passa amb l'exclusió. Avui els col·lectius i les persones marginades no conformen cap subjecte homogeni i articulat de canvi visible i amb capacitat de superació de l'exclusió. D'aquí que sigui molt més complicat generar processos de mobilització i definir en què consisteix una pràctica autònoma i superadora de l'exclusió. D'aquí també que sovint es qüestionï la possibilitat de «fer alguna cosa» de caràcter emancipador en relació amb l'exclusió. I s'imposi amb

facilitat, en canvi, una determinada perspectiva cultural que porta a considerar l'exclusió com una cosa inherent a les societats avançades i a les noves formes de desenvolupament.

De fet, la Unió Europea sembla que no accepta aquesta resignació, i pretén recollir aquest repte a la cimera de Lisboa de l'any 2000, quan proclama que no hi pot haver construcció d'Europa sense capacitat competitiva del conjunt de països de la Unió, però tampoc sense capacitat de lluitar per la cohesió social. I de fet, en cada societat concreta, les mediacions polítiques i col·lectives que s'aconsegueixin articular sobre l'exclusió s'acabaran convertint en un dels factors explicatius clau de quina és la «salut» de cada país en relació amb la cohesió social.

4.6. ¿Què són els Plans Nacionals d'Inclusió Social?

Com hem esmentat, la iniciativa de la Unió Europea de l'any 2000 es trasllada als països membres, que de manera complementària a les seves polítiques dissenyen i aproven uns Plans Nacionals d'Acció que mostrin de manera integrada les seves respostes als reptes de la cohesió social. Des de la cimera de Lisboa s'han aprovat dos plans en cadascun dels quinze països de la Unió Europea, i s'ha anat aconseguint un procés de convergència entre els països i les iniciatives de la Comissió seguint el mètode obert de coordinació. Les recomanacions de la UE apuntaven que la problemàtica de la pobresa i l'exclusió social havia d'estar inscrita en el conjunt d'àmbits polítics. Alhora es recomanava que es reconegués la importància de la dimensió local i regional, i que s'avancés en un enfocament integrat i estratègic que inclogués una perspectiva transversal que es considerava essencial per afrontar les situacions d'exclusió. S'insistia que s'havien de definir i desenvolupar respostes polítiques per ajudar les persones més marginades i excloses, integrant millor els àmbits de la salut o la cultura en els àmbits d'actuació restants. La UE va insistir també que els Plans Nacionals d'Acció incorporessin la dimensió d'igualtat entre les dones i els homes en cada etapa dels plans, en la definició dels reptes, en l'elaboració, aplicació i avaluació de les polítiques, en la selecció d'indicadors i objectius i en la participació dels interessats.

Els objectius que va marcar l'estructura dels Plans Nacionals d'Acció impulsats des de la Unió Europea van ser els d'accés a l'ocupació i recursos, drets, béns i serveis de tots els ciutadans; la prevenció dels riscos d'exclusió; l'actuació a favor dels més vulnerables i la mobilització de tots els agents socials en tots els àmbits i propostes de cada Pla.

En aquests moments estem en ple procés d'implementació i seguiment dels quinze plans aprovats pels quinze països de la Unió Europea l'any 2003, amb vigència fins al 2005, que representen la segona onada de plans des de la cimera de Lisboa.

4.7. ¿Passa el mateix a tot Europa?

L'anàlisi del conjunt de Plans Nacionals d'Acció reflecteix que tant els conceptes que s'utilitzen per definir l'exclusió social com les línies de resposta que s'apunten són molt diferents de país a país. Per això, no ens pot estranyar que el resultat final sigui un conjunt de plans que, si bé se'ns presenten amb formats semblants i dins una mateixa perspectiva europea, en realitat són substancialment diferents tant a nivell quantitatiu com qualitatiu.

Si els analitzem des d'un punt de vista qualitatiu, el cert és que no hi ha gaires diferències sobre els col·lectius o sobre els àmbits en els quals es pretén actuar. Les diferències sorgeixen quan examinem el nivell de concreció dels plans i el grau de transversalitat de les mesures que proposen. I és significatiu ressenyar que les tradicions de polítiques de benestar de cada país, els seus diferents punts de partida prou coneguts i els seus nivells de despesa social ens indiquen ben poc en relació amb la «qualitat» intrínseca dels plans presentats. La qual cosa apunta que estem tractant un tema relativament nou sobre el qual els estats, al marge de la seva trajectòria històrica, no disposen de gaire experiència acumulada, la qual cosa permet que països d'incorporació tardana a les polítiques de benestar presentin plans de relativa importància, mentre que països amb polítiques de benestar ben arrelades apareguin amb deficiències significatives en els seus plantejaments.

No hem d'oblidar que, fins a principis dels anys vuitanta, els països avançats presentaven estructures socials relativament homogènies creuades

per una lògica d'estratificació molt clàssica. Això havia comportat la consolidació històrica d'un patró de necessitats socials uniformes, concentrades en determinats estrats, derivades de la incapacitat de l'accés a alguns béns clàssics, a causa de rendes salarials insuficients o de manca conjuntural de treball. A aquesta configuració de necessitats, el model clàssic de benestar hi responia amb una oferta centralitzada i estandarditzada de serveis i transferències, articulada bàsicament entorn de sistemes nacionals de salut i de mecanismes d'assegurança social. Ara, quan els factors analitzats anteriorment han generat la nova polarització inclusió/exclusió, que se superposa a l'eix clàssic de desigualtat vertical, el problema és que cap dels règims de benestar europeus no es troba ben equipat per afrontar el problema de l'exclusió social. Un exemple d'aquesta situació el trobem en la falta d'integralitat (només un 3,4% de les mesures abarquen més de tres àmbits d'exclusió) del conjunt d'accions proposades. En aquests anys s'ha intentat fer coses a tot Europa davant aquests reptes. I els Plans Nacionals d'Acció són un exemple de les potencialitats, però també de les complexitats i els límits del que fins ara s'ha fet i es continua fent.

4.8. ¿Quines característiques té l'exclusió social a Espanya?

L'anàlisi que hem fet de la situació a Espanya ens assenyalava i confirma alguns dels elements conceptuals o analítics que hem utilitzat en aquest volum. Si ens fixem en les característiques personals dels subjectes més vulnerables, veurem que les persones que pateixen més freqüentment situacions de desvinculació o d'exclusió social són les dones, els avis i les llars de més grans de 65 anys sense fills. Aquests tres col·lectius tenen un lloc destacat en les anàlisis fetes sobre la incidència de cadascun dels factors d'exclusió, ja que són els que apareixen amb més freqüència com a principals afectats. Així, solen representar més de la meitat d'individus que s'aglutinen en cada un dels sis grups trobats. En canvi, les persones que relativament presenten menys concentració de factors de vulnerabilitat serien els homes, les persones compreses entre els 16 i els 44 anys i les llars compostes per adults o un nen o més.

Si intentem veure de manera diferenciada cadascun dels factors d'exclusió i les seves relacions amb les 10.262 persones de la mostra que hem utilitzat per a la nostra anàlisi, podrem veure com les dones joves es veuen molt més afectades que els homes per situacions de desocupació sense cap mena de protecció. En canvi, més endavant, en treballar de «mestresses de casa» o fer feines domèstiques irregulars i informals, la seva visibilitat com a col·lectiu «desconnectat» és menor, tot i que no el seu grau de vulnerabilitat, tant pel que fa al tema de la desocupació com a aspectes com la malaltia o la discapacitat. Malgrat això, els factors que recauen amb més força sobre el col·lectiu femení d'edats diverses són la pobresa severa, gairebé sempre derivada de la dedicació en exclusiva al treball domèstic i familiar, i l'acumulació de factors de dificultat econòmica de la llar, precarietat laboral i sobrecàrrega domèstica. Aquests són elements que aglutinen moltes llars monomarentals que es troben en situacions de vulnerabilitat social extremadament fràgils.

Per la seva banda, els homes només veuen clarament agreujada la seva situació quan arriben a edats avançades, i van perdent relacions mentre incrementen la seva condició de dependents. En molts casos, el fet de viure sols i/o de ser estrangers porta a un agreujament ràpid de situacions de vulnerabilitat sostingudes fins al moment.

Si ens referim a la situació general, confirmariem per al cas espanyol que l'exclusió social, en els seus diferents components i factors desencadenants, no s'hauria d'analitzar sense tenir en consideració com afecta el gènere, l'edat i la procedència geogràfica sobre la intensitat i presència d'uns factors o altres. I a això ens hem referit en moltes ocasions en aquesta investigació.

Si anem més enllà dels factors personals i volem traçar alguns perfils dels col·lectius de la població espanyola més vulnerables, veurem que el camp laboral continua sent molt determinant (la meitat dels grups de vulnerabilitat trobats es refereixen a factors de tipus laboral). Ja sigui perquè no s'aconsegueix entrar-hi, ja sigui perquè no s'aconsegueix cap mena d'estabilitat, ja sigui perquè sense feina no hi ha prestacions socials segures. I més enllà d'això, la vellesa i la pobresa són trets col·lectius molt clars. I, una vegada més, el gènere, l'edat o la procedència continuen sent determinants a

l'hora d'explicar situacions i mancances. No podem deixar de ressenyar l'enorme pes que la tradició industrial va atorgar al fet de treballar com a pasaport a les prestacions derivades de les polítiques socials. Si no disposes de bona formació, si les teves condicions de salut estan deteriorades o no tens experiència laboral acreditada (i aquí no serveix treballar hores i hores en tasques d'atenció o domèstiques), els teus riscos d'exclusió augmenten exponencialment. I si no parlem de treball, llavors la soledat i l'analfabetisme són molt rellevants en el desencadenament de riscos i situacions d'exclusió. Així, un 3,5% de la població vulnerable analitzada s'inscriu en el col·lectiu que anomenem d'«inclusió social precària» (vegeu el quadre 3.6).

Del que hem vist fins ara, en sorgeix una fotografia encara borrosa però significativa de l'exclusió social a Espanya. Fotografia en la qual podem distingir clarament el perfil de les dones el treball de les quals en l'àmbit domèstic no és reconegut, de joves amb trajectòries molt fràgils d'inserció laboral, d'avis amb problemes de soledat i pobresa, i d'estrangers no comunitaris que viuen relacionamentalment molt aïllats i en condicions de precarietat laboral i de drets significatives. Però, més enllà d'aquests perfils i dels altres que ja hem esmentat, tenim coneixement de combinacions múltiples i de factors que se superposen i que exigeixen més complexitat i més finor en les polítiques de resposta.

4.9. ¿Quines polítiques s'haurien de plantejar davant d'aquesta situació?

Hem convingut que l'exclusió té un caràcter estructural. Per tant, les possibles respostes a aquesta situació requereixen accions estratègiques, que tendeixin a afeblir els factors que generen precarietat i marginació. D'altra banda, la mateixa complexitat de l'exclusió exigeix que les polítiques que intentin donar-hi resposta es formulin des d'una visió integral, i que la seva posada en pràctica es plantegi des de models transversals, amb formes de coordinació flexible, i des de la màxima proximitat territorial possible.

D'altra banda, si l'exclusió acostuma a ser dinàmica, amb entrades i sortides múltiples i sobtades, les accions de resposta haurien de tendir cap a processos de prevenció, inserció i promoció, enfortint i restablint

vincles laborals, socials, familiars i comunitaris. Així mateix, és evident que si el que volem és reforçar l'autonomia de les persones, les polítiques públiques han de tendir a incorporar processos i instruments de participació, d'activació de rols personals i comunitaris, i d'enfortiment del capital humà i social.

Per tot això, les polítiques d'inclusió afronten ineludiblement el repte de la innovació. No són polítiques que puguem considerar sòlidament assentades en les agendes públiques i de govern, i com hem vist, no són accions amb un ancoratge directe en la tradició de l'Estat de Benestar tradicional. I això exigeix voluntat d'experimentació, i necessàriament capacitat de comptar amb les instàncies autonòmiques i locals, ja que el factor proximitat, la possibilitat d'adaptar les polítiques al territori, serà determinant.

No voldríem eludir la confecció d'una possible llista de polítiques públiques de resposta. Proposem, conscients de la subjectivitat que implica qualsevol selecció, la llista següent:

- Polítiques d'universalització de serveis socials i rendes bàsiques.
- Polítiques contra l'exclusió laboral i per la qualitat de l'ocupació.
- Polítiques d'habitatge social i regeneració integral de barris.
- Polítiques sociosanitàries de caràcter integral i preventiu.
- Polítiques educatives comunitàries i integrals.
- Polítiques contra la fractura digital.
- Polítiques de ciutadania i interculturalitat.
- Polítiques per la plena igualtat de gènere.
- Polítiques integrals de cicle de vida: infància, adolescència i gent gran vulnerable.
- Polítiques que fomentin l'articulació i la responsabilitat social de les xarxes comunitàries.

Sens dubte, aquestes propostes genèriques tenen una significació diferent i nivells de prioritat també diferents. Però el nostre objectiu en

aquest apartat és simplement apuntar algunes línies de treball que puguin ser objecte de més aprofundiment en el futur.

4.10. ¿Quina és la responsabilitat social al respecte?

La complexitat de factors i de dinàmiques creuades que, com hem vist, planteja l'exclusió social, situa molt alt el llistó per combatre aquest fenomen que amenaça la cohesió social present i futura de les nostres societats. Com ja hem dit, sembla clar que no podem aplicar les polítiques de benestar sorgides i coherents amb les situacions de desigualtat estable i concentrada de la societat industrial al context particular en què ens trobem avui. Tampoc no ens sembla que sigui possible continuar considerant l'exclusió social com una situació personal, poc o gens arrelada en factors més estructurals. Des d'aquesta visió, el que es plantegen són respostes de tall paternalista, assentades en l'imaginari tradicional, i es reacciona davant la pobresa amb mesures assistencials i paliatives, des d'una visió clàssica d'assistència social. Aquesta manera d'abordar l'exclusió social només provoca estigmatització i cronificació.

Creiem que hem contribuït a demostrar que quan parlem d'exclusió social a principis del segle XXI estem parlant d'una altra cosa. I això requereix fer un gir substancial tant a les concepcions amb les quals s'analitza el fenomen com a les polítiques que pretenen donar-hi resposta. Requereix buscar les respostes en dinàmiques més «civils», menys dependents exclusivament de l'àmbit públic o d'organismes amb plantejaments estrictament de caritat. Requereix armar mecanismes de resposta de caràcter comunitari, que construeixin autonomia, que reconstrueixin relacions, que recreïn persones. Creiem que avui dia el factor essencial de la lluita contra l'exclusió passa per la reconquesta dels destins vitals per part de les persones o els col·lectius afectats per aquestes dinàmiques o processos d'exclusió social. La qual cosa demana incentivar d'alguna manera processos col·lectius que facultin l'accés a cadascú per formar part del teixit d'actors socials. Per tant, no es tracta de fer un camí en solitari cap a una hipotètica inclusió social. No es tracta només d'estar amb els altres, es tracta d'estar entre els altres. Tornar a cadascú el control de la seva vida significa tornar-li les responsabilitats i, ja que entenem les

relacions vitals com a relacions socials de cooperació i conflicte, aquesta nova assumpció de responsabilitats no es planteja tan sols com un sentir-se responsable d'un mateix, sinó sentir-se responsable amb i entre els altres.

La inclusió no pot ser concebuda com una aventura personal, en la qual cada «combatent» va superant amb les seves armes un cursa d'obstacles fins arribar a un punt predeterminat pels especialistes. Inclusió i exclusió són termes canviants que es van construint i reconstruint socialment. Entenem per tant la inclusió com un procés de construcció col·lectiva no exempt de riscos. En aquest procés els poders públics han d'actuar sobretot com a garants, i potser no tant com a gerents, en la cerca de l'autonomia, i no de la dependència. Si l'objectiu és construir un veritable règim d'inclusió, això vol dir que hem d'entendre la inclusió com un procés col·lectiu, en el qual un grup de gent, relacionada formalment i informalment, des de posicions públiques i no públiques, intenten aconseguir un entorn de cohesió social per a la seva comunitat. Això exigeix activar la col·laboració, generar incentius, construir consens i, alhora, acceptar els riscos. Per fer tot això, les persones i els col·lectius han de tenir l'oportunitat de participar des del principi en el disseny i en la posada en pràctica de les mesures d'inclusió que els afectin. Si no els queda cap altra alternativa –no en poden sortir «individualment»– han de poder participar –«fer-se sentir» davant els altres–. Tot procés d'inclusió és un projecte personal i col·lectiu en el qual els implicats, els professionals encarregats de l'acompanyament, les institucions implicades i la comunitat en la qual s'inseureix tot plegat participen, assumeixen riscos i responsabilitats, i entenen el tema com un compromís col·lectiu.

Així, doncs, seria bo imaginar l'espai públic com un àmbit de corresponsabilitat entre poders públics i societat. Creiem que una societat que té un teixit associatiu fort és una societat que genera llaços de confiança, i són aquests llaços els que permeten avançar en una concepció dels problemes públics (en aquest cas de la inclusió) com una cosa compartida, i no únicament com un assumpte dels poders públics. En el cas de les polítiques d'inclusió, aquest factor és, a més, estratègic, ja que, com hem repetit, no es pot entendre la inclusió si no és des de la proximitat, des de la integralitat de polítiques i des d'una lògica que permeti i reforci la implicació social en el procés.

V. Annex metodològic. L'exclusió social a Espanya: factors i col·lectius

Aquest annex resumeix l'anàlisi estadística que ha fonamentat les reflexions i les conclusions recollides en el tercer capítol, relatives a la vulnerabilitat i als riscos d'exclusió social que experimenten determinats grups demogràfics.

L'objectiu d'aquest annex consisteix, principalment, a explicar de manera ordenada el procés de construcció i operacionalització de la base de dades utilitzada per estudiar l'exclusió social. En la primera secció, es presentarà l'origen de les dades, el Panel de Llars de la Unió Europea, i la base de dades creada a partir d'aquest panel. Tot seguit, es repassarà l'elaboració dels indicadors i de les variables dissenyats i utilitzats durant l'estudi. En tercer lloc, es presentaran les tècniques estadístiques desenvolupades al llarg d'aquest projecte: l'anàlisi factorial i l'anàlisi de conglomerats. Per acabar, es resumiran les operacions i els càlculs que han fet possible la creació de dimensions de vulnerabilitat i la identificació de col·lectius parcialment vulnerables.

5.1. Origen de les dades

L'estudi s'ha basat en les dades obtingudes pel Panel de Llars de la Unió Europea (PHOGUE d'ara endavant). El PHOGUE és un estudi transnacional dut a terme entre el 1994 i el 2001 en tots els Estats de la Unió. Es va plantejar com un qüestionari estandarditzat que s'havia de dur a terme anualment sobre una mostra constant i representativa de famílies i indivi-

dus. A més a més, des de bon principi va ser concebut per recollir un ventall molt ampli de temes comuns i quotidians per a les llars europees: ingressos econòmics, qüestions laborals o educació, a títol orientatiu.

El PHOGUE va ser dissenyat per aplicar-lo a nivell estatal. Si bé aquest enfocament deixa de banda les particularitats autonòmiques per al cas espanyol, la qualitat i la intensitat de les dades que recull l'enquesta la converteixen en una de les bases de dades més apropiades per dur a terme l'estudi sobre l'exclusió social, encara que l'exclusió sigui, ja des del principi, un fenomen difícilment quantificable.

L'enquesta analitza una gran gamma d'àmbits de la vida quotidiana a Espanya. Entre tots els àmbits, seran especialment profitosos per a l'estudi de l'exclusió social tots els relatius a l'economia familiar (renda, riquesa, prestacions socials percebudes); a l'àmbit laboral (activitat econòmica, causa de la desocupació, polítiques de requalificació); a la salut i la sociabilitat (discapacitats, malalties, càrregues familiars, xarxes socials), i a l'accés i el manteniment de l'habitatge.

La durada total del PHOGUE va ser de vuit anys, com ja s'ha apuntat prèviament. Aquest plantejament en onades, o enquestes anuals, va permetre fer un seguiment a les mateixes famílies al llarg del temps, aspecte d'ampli valor afegit per a aquest tipus d'enquestes. No obstant això, en aquest estudi sobre l'exclusió social només s'han utilitzat les dades corresponents a la setena onada, que data de l'any 2000. Per a aquesta ocasió, es va entrevistar més de 36.000 individus, repartits entre més de 15.000 famílies, xifres extraordinàries respecte a altres enquestes homologables. En les entrevistes es van alternar preguntes objectives, quantificables, amb altres de subjectives. Sens dubte, la doble naturalesa de les preguntes i les respostes va contribuir a millorar la informació de la base de dades final. Precisament, les respostes a totes aquestes preguntes estan contingudes en cinc bases de dades:

- Fitxer 1, de llars.
- Fitxer 2, de persones adultes.
- Fitxer 3, de membres de la llar.
- Fitxer 4, d'incidències.
- Fitxer 5, de relacions de parentiu.

L'estudi sobre l'exclusió social s'ha fet, a priori, utilitzant tres d'aquestes respostes: la que recull informació a nivell individual (fitxer 2), la que recopila informació sobre les llars (fitxer 1) i la que inclou les incidències de l'estudi (fitxer 4). De fet, tota la informació del tercer fitxer es pot deduir del primer, mentre que la informació del cinquè fitxer, molt escassa, no era rellevant per a aquest estudi. Per tant, es podria dir que s'ha espremut la informació de l'enquesta tant com ha estat possible i necessari.

Per millorar substantivament la potència d'aquestes bases de dades es va optar per vincular les variables procedents dels tres fitxers principals (el primer, el segon i el quart) en una nova i única base de dades. Gràcies a això, ha estat possible contextualitzar l'individu dins un nucli familiar determinat, de manera que s'ha millorat la precisió i la qualitat de la informació i dels resultats que se'n deriven.

5.2. Variables i indicadors

El repàs de les variables utilitzades per construir els factors de vulnerabilitat i els conglomerats es divideix en dos apartats: en el primer, es tindran en compte les variables estructurals; en el segon, es revisaran la resta de variables considerades com indicadors de vulnerabilitat susceptibles de conduir a l'exclusió social. En aquesta secció, la majoria de variables seran exposades en quadres. Només aquelles l'elaboració de les quals hagi estat una mica més complexa seran presentades fora dels quadres.

Les variables estructurals: sexe, edat, lloc de naixement i composició de llar

Presentació de les variables estructurals

Les variables estructurals podrien ser definides com un conjunt de precondicions que, en general, esbiaixen la trajectòria vital d'un individu pel simple fet de produir-se o d'existir. A títol orientatiu, podem pensar en com l'activitat econòmica d'una persona pot estar condicionada pel sexe, l'edat o l'origen.

Les variables estructurals no han estat incloses en les anàlisis factorial ni de conglomerats. Aquesta decisió va ser àmpliament meditada. No obstant això, es va concloure que seria més interessant observar com els diferents factors i conglomerats afectaven de diferent manera els grups socials definits a partir de cada variable estructural. I així s'ha procedit.

Construcció de les variables estructurals

Les variables sexe i edat no van provocar cap problema. Per qüestions operatives, la variable edat es va sintetitzar en una altra amb només quatre categories: la variable grups d'edat. Aquests grups s'ordenen segons els intervals d'edat següents:

- Persones d'entre 16 i 29 anys
- Persones d'entre 30 i 44 anys
- Persones d'entre 45 i 64 anys
- Persones d'entre 65 i 99 anys

La variable lloc de naixement també va haver de ser sintetitzada. La diversitat d'orígens entre els entrevistats era notable; no obstant això, el nombre de casos en moltes de les categories era força escàs. Per tallar aquest inconvenient estadístic, es van construir grups nombrosos de col·lectius d'immigrants, fins al punt que es va reduir a tres les categories relatives al lloc de naixement de l'entrevistat:

- Espanyol o europeu comunitari
- Anglosaxó (Amèrica del Nord, Austràlia i Oceania)
- Resta del món

Cal assenyalar dues qüestions addicionals: la primera, que aquesta variable només recull el lloc de naixement de l'entrevistat i no la seva nacionalitat; i la segona, que només hi ha 17 casos d'anglosaxons. Conseqüentment, es va optar per etiquetar aquests casos com perduts. La variabilitat dins d'aquest grup era molt àmplia, i qualsevol estudi estadístic que se'n fes no tindria sentit.

Si bé la consideració d'estructural de les tres variables anteriors, sexe, edat i lloc de naixement, pot ser fins a cert punt intuïtiva, la inclusió en aquest grup de la variable composició de la llar només va ser plantejada després de l'observació dels primers resultats estadístics. Aquests resultats van revelar la seva naturalesa de precondició davant l'impacte dels factors de vulnerabilitat i altres variables.

La construcció de la variable composició de la llar no va ser senzilla. Aquesta variable presentava dos problemes bàsics: el primer, l'heterogeneïtat dels nuclis familiars; el segon, l'existència o l'absència de dependències econòmiques dins de la família.

El primer dilema es va superar concentrant l'ampli ventall de nuclis familiars en un nombre de grups més operatiu, concretament sis, establert arran d'un primer estudi del comportament de la variable.

El segon escull va consistir a definir què era dependència econòmica. Per fer-ho, i partint de la classificació econòmica inclosa en el PHOGUE, es va decidir equiparar la dependència econòmica al fet de ser nen. Evidentment, la definició de nen va ser més àmplia que la de l'ús que se'n fa habitualment. Concretament, es va considerar nen tothom que correspongués a algun dels perfils següents:

- Tenir menys de 16 anys.
- Ser un jove amb una edat compresa entre els 16 i els 25 anys que es declari econòmicament inactiu, o desocupat desanimat, o que treballi menys de 15 hores setmanals, i visqui a la mateixa llar que el pare, la mare o tots dos.

Un cop definits els conceptes de nen i de dependència econòmica, es van elaborar les sis categories per a la variable composició de la llar:

- Llar unipersonal en què la persona és més jove de 65 anys
- Llar unipersonal en què la persona és més gran de 65 anys
- Llar formada per dos adults o més sense nens
- Llar formada per un adult amb nens (família monoparental)
- Llar formada per diversos adults amb un nen o dos
- Llar formada per dos adults amb tres nens o més.

Resta de variables de l'estudi

El treball realitzat té per objecte identificar les diferents causes que soles, per superposició o per interacció, deriven en l'exclusió social. Partint de la literatura relativa a aquest concepte, i per facilitar l'anàlisi quantitativa, s'ha optat per treballar només amb aquelles variables que potencialment puguin formar part del perfil de persones vulnerables davant l'exclusió social. Aquestes variables i indicadors s'agrupen per àmbits: l'econòmic, el laboral, el formatiu, el sanitari, el relacional i l'habitatge. Tot seguit, i durant les pròximes pàgines, es repassarà cadascun d'aquests sis àmbits.

Àmbit econòmic

En l'àmbit econòmic s'han inclòs variables que puguin reflectir el nivell de pobresa individual i familiar del subjecte entrevistat, els seus nivells de dependència dels ajuts públics (o d'altres membres de la família) o les dificultats davant els pagaments de serveis i béns de primera necessitat. Tot seguit proposem una breu explicació d'aquestes variables, en dos blocs: el relatiu al conjunt de variables sobre pobresa, i la resta.

Variables de pobresa econòmica

La pobresa individual (lleu i severa) establerta, en primer lloc, estimant el volum d'ingressos totals que percep un individu al cap d'un any (renda, rendiments del capital, prestacions contributives i no contributives, entre altres). Concretament, s'ha considerat pobra tota aquella persona situada per sota del 60% de la mediana total d'ingressos obtinguts pels individus de la mostra, exceptuant els menors i els estudiants.⁽¹⁾ Aquest primer llindar de pobresa individual, que respon a la seva faceta menys acusada, també està acotat inferiorment per una segona categoria de pobresa

(1) Hi ha dos procediments estàndard per obtenir el valor més representatiu d'una mostra: es pot utilitzar el 50% de la mitjana o el 60% de la mediana. Per evitar que el valor perdi representativitat en una distribució amb clars valors extrems, com és el cas, s'ha optat per utilitzar la segona estratègia, menys influenciable davant d'aquest tipus de distribucions.

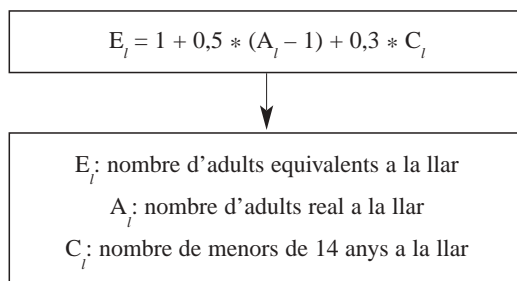
individual: la severa. Concretament, s'ha inclòs dins el col·lectiu de pobresa individual severa tota aquella persona situada per sota del 30% de la mediana total d'ingressos dels individus de la mostra.

En síntesi, s'ha considerat la pobresa individual en dos grups diferents: d'una banda, la pobresa individual, corresponent als individus amb ingressos compresos entre el 30% i el 60% de la mediana d'ingressos totals de la mostra; i de l'altra, la pobresa individual severa, corresponent als individus amb ingressos situats per sota del 30% de la mediana dels ingressos totals individuals. Amb aquesta dicotomia es persegueix facilitar l'apreciació de matisos en el si de la pobresa econòmica individual.

S'ha operat d'una manera semblant, encara que no similar, per al mesurament de la pobresa de la llar. La pobresa de la llar (lleu i severa) ha estat agafada tenint en compte que el seu grau o nivell dependrà del nombre de persones que en formen part, així com de la capacitat de consum d'aquestes persones. Per considerar tots dos aspectes en aquest estudi, s'ha ponderat el volum d'ingressos d'una llar segons el nombre de membres de la llar i de la seva capacitat de despesa. La fórmula utilitzada va ser proposada per l'OCDE i rep el nom d'escala d'equivalència modificada (vegeu el quadre 5.1). Aquesta escala permet trobar el nombre equivalent d'adults de la llar, segons la seva capacitat de despesa i edat (aspectes relacionats).

Quadre 5.1

CÀLCUL DE L'ESCALA D'EQUIVALÈNCIA MODIFICADA



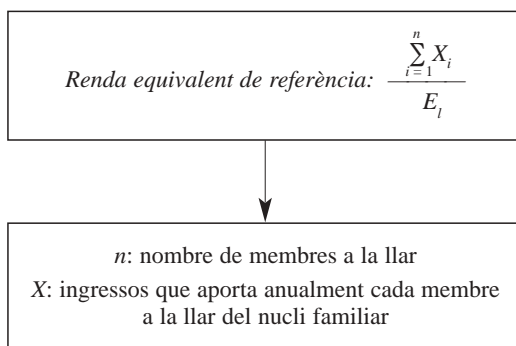
Font: Elaboració pròpia.

Amb aquesta equivalència es resolen dues qüestions fonamentals en l'economia familiar: les economies d'escala dins la llar, i l'existència de patrons de consum diferents entre un adult i un nen (cal suposar que els primers consumeixen més recursos que els segons).

Un cop conegut el nombre equivalent d'adults, la renda equivalent de referència de la llar (és a dir, el que percebria cadascun dels individus de la llar després de la ponderació anterior) es calcula fàcilment de la manera següent:

Quadre 5.2

CÀLCUL DE LA RENDA EQUIVALENT DE REFERÈNCIA



Font: Elaboració pròpia.

Aplicant aquesta recepta a la nostra mostra, s'obté que la mediana de la renda equivalent de referència de les llars espanyoles puja l'any 2000 a 1.301.727 pessetes (7.823,54 €). Havent fixat aquesta xifra com a referència, s'ha agafat el 60% del seu valor per establir el llindar de pobresa de la llar. En conseqüència, tota aquella persona que visqui en una llar la renda equivalent de referència de la qual sigui menor que 781.036 pessetes (4.694,12 €) a l'any formarà part d'una llar pobre. Per contra, les llars molt pobres seran aquelles per sota del 30% de la xifra inicial, és a dir, 390.518 pessetes (2.347,06 €).

En resum, llar pobra serà tota aquella la renda equivalent de referència de la qual se situï per sota de 781.036 pessetes però per sobre de 390.518 pessetes. En canvi, les llars molt pobres seran només les situades per sota del 30% de la mediana de la renda equivalent de referència de les llars espanyoles, és a dir, de 390.518 pessetes.

Les altres variables dins l'àmbit econòmic són les que es reflecteixen tot seguit mitjançant els quatre quadres següents.

Quadre 5.3

VARIABLES DE L'ÀMBIT ECONÒMIC

Relatives a la pobresa econòmica

Nom de la variable	Construcció de la variable
Persona sense ingressos	Si bé no hi ha llars sense ingressos, sí que hi ha un ampli grup de persones que declaren no tenir cap tipus d'ingressos durant l'any anterior a l'entrevista. La xifra puja al 21% dels enquestats.
Pobresa subjectiva	A més de la pobresa objectiva, l'estudi ha considerat oportú tenir en compte la pobresa subjectiva, és a dir, la percepció per part de l'entrevistat de ser pobre. Les persones que es consideren pobres afirmen que tenen dificultat o molta dificultat per arribar a final de mes amb els ingressos mensuals nets que percep la seva llar.
Necessitats bàsiques insatisfetes	Els individus que declaren tenir aquest tipus de problemes confessen viure en llars que no disposen de prou recursos per menjar carn o peix almenys un cop cada dos dies, o per comprar-se roba nova periòdicament.

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 5.4

VARIABLES DE L'ÀMBIT ECONÒMIC

Relatives a les dificultats econòmiques de la llar

Nom de la variable	Construcció de la variable
Endarreriment en el pagament de serveis bàsics	Els individus que responen afirmativament a aquesta pregunta presenten sovint dificultats a l'hora de pagar els serveis bàsics de l'habitatge: l'aigua, el gas, l'electricitat.
Endarreriment en el pagament del lloguer	L'habitatge és una font de riquesa econòmica. Sembla adequat considerar aquestes persones incapaces de fer-se amb un habitatge, i que a més tenen dificultats per pagar el lloguer dins els terminis establerts.

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 5.5

VARIABLES DE L'ÀMBIT ECONÒMIC

Relatives a la dependència relativa de la protecció social

Nom de la variable	Construcció de la variable
Llar que rep beques, i/o ajuts monetaris, i/o ajuts per al lloguer	Tots són ajuts públics i monetaris. Les beques es refereixen a ajuts per a l'escolarització dels menors en l'etapa obligatòria. Els ajuts monetaris i els ajuts per al lloguer són prestacions, subsidis o transferències en metàl·lic i finalistes.
Ajut no monetari	A diferència de la variable anterior, aquest tipus d'ajut no és monetari, sinó que es refereix a les prestacions que una llar hagi pogut obtenir de l'assistència social.
Llar que depèn de prestacions socials i aquestes prestacions no superen el Salari Mínim Interprofessional (SMI)	<p>Aquesta variable compleix dues condicions: primera, la llar ha de dependre de prestacions socials fins al punt que siguin l'ingrés principal; i segona, la quantia de les prestacions no ha de superar el Salari Mínim Interprofessional (SMI).</p> <p>Les prestacions socials que es recullen aquí poden ser: pensions contributives i no contributives, subsidis i prestacions per desocupació, o altres subsidis i prestacions socials. No obstant això, totes mantenen un element comú: són la principal font d'ingressos de la llar. Per fixar-nos en situacions econòmiques que puguin conduir potencialment a la vulnerabilitat, s'ha optat per obviar tots aquells casos en què aquestes prestacions socials superin l'SMI (així se supera el biaix que representen els pensionistes amb prestacions contributives elevades, per exemple). D'aquesta manera, la variable només recollirà els casos més necessitats d'entre tots els entrevistats.</p> <p>L'SMI per a l'any 2000 se situa en 989.520 pessetes (5.947,13 €), xifra situada una mica per sota de la mediana d'ingressos equivalents de les llars espanyoles per al mateix any (no obstant això, una mesura és individual i una altra és col·lectiva, i són difícilment comparables).</p>

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 5.6

VARIABLES DE L'ÀMBIT ECONÒMIC

Relatives a la manca de protecció social

Nom de la variable	Construcció de la variable
Desprotecció de les prestacions per desocupació	Les persones que responen afirmativament a aquesta variable estan desocupades (la desocupació els representa l'activitat principal), però no perceben cap prestació o subsidi per desocupació.

Font: Elaboració pròpia.

Si bé conceptualment hi ha altres variables que poden ser interessants amb vista a la identificació de situacions econòmiques potencialment vinculades amb la vulnerabilitat, només aquestes han estat les que s'han uti-

litzat finalment. No obstant això, s'ha plantejat la inclusió d'altres variables, com per exemple les reflectides en el quadre següent:

Quadre 5.7

VARIABLES DE L'ÀMBIT ECONÒMIC NO INCLOSES

Nom de la variable	Explicació de l'eliminació
Llars sense cap mena d'ingressos	Un simple càlcul de freqüències va demostrar la inexistència de cap llar que no tingués cap mena d'ingrés.
Incapacitat d'estalvi	Les dificultats per estalviar no són un element reservat a persones en perill d'exclusió. És un fenomen comú en la majoria de llars espanyoles, la qual cosa elimina les possibilitats que aquesta sigui una variable que condueixi inevitablement a l'exclusió.

Font: Elaboració pròpia.

Àmbit laboral

En aquest àmbit interessa tota aquella informació relativa a l'entrada i sortida del mercat de treball, així com a les condicions laborals que hi troben els entrevistats.

Entre les primeres, el cas de la desocupació i/o desocupats desanimats han estat fusionats en una sola categoria, atès que molt pocs desocupats es consideraven desanimats. Podria semblar que en sumar desocupats desanimats al col·lectiu de desocupats s'estigués, en realitat, comptabilitzant doblement el primer grup d'individus. No obstant això, els únics que s'han sumat al col·lectiu de persones en situació de desocupació són només aquells que, per qüestions alienes a aquest estudi, tot i ser desocupats desanimats, no van ser inclosos dins la categoria, més àmplia, de desocupats. El nombre de casos que experimenten aquesta irregularitat són 13. Aquests són, en definitiva, els únics desocupats desanimats que s'han sumat a l'ampli col·lectiu de desocupats.

La resta de variables utilitzades en aquest àmbit són les que es reflecteixen tot seguit mitjançant els quadres 5.8 i 5.9.

En un primer moment es van plantejar més variables sobre l'àmbit laboral: no obstant això, per diferents motius finalment no van ser incloses

VARIABLES DE L'ÀMBIT LABORAL

Relatives a l'accés al mercat laboral

Nom de la variable	Construcció de la variable
Atur de llarga durada	Per no tractar el conjunt de desocupats com un col·lectiu homogeni, es va decidir remarcar la situació d'aquelles persones que han estat en atur més d'un any en els darrers cinc. La situació de desocupació per a aquests individus, per tant, no és esporàdica i acotada, sinó freqüent i prolongada en el temps.
Treball parcial	Aquesta variable agrupa els dos principals motius del treball parcial: per una banda, les càrregues familiars (tasques domèstiques i/o cura d'altres, dependents, o per discapacitat o malaltia); i per l'altra, la incapacitat de trobar feina a temps complet, malgrat intentar-ho repetidament.
Ocupació de salari baix	Per a aquest estudi s'ha considerat una ocupació de salari baix aquell els treballadors del qual perceben ingressos producte del treball per compte d'altri per un import equivalent o inferior al Salari Mínim Interprofessional per a l'any 2000 (985.520 pessetes o 5.947,13 €).
Manca d'experiència laboral	Les persones que diuen no tenir experiència laboral són aquelles que admeten almenys una de les tres condicions següents: la primera, no haver tingut cap ocupació o negoci en què treballés més de 15 hores a la setmana (i actualment manté aquesta situació); la segona, és desocupat desanimat; o la tercera, es declara econòmicament inactiu. Cal entendre que qualsevol d'aquestes tres situacions són impediments per reincorporar-se al món laboral.
Treball no qualificat	El Panel de Llars de la Unió Europea inclou un seguit de categories referent als diferents tipus d'ocupació que poden tenir els entrevistats. Una de les categories per escollir és precisament la de treball no qualificat (Classificació ISCO 88).
Abandonament de la feina per càrregues familiars	Ens trobem davant de persones que van abandonar la feina anterior per tenir cura de persones grans, malaltes o discapacitades.
Desocupat per càrregues familiars	Aquesta variable és diferent de l'anterior, ja que aquesta darrera (t10) feia referència a la sortida del mercat de treball. La variable desocupat per càrregues familiars, en canvi, se centra en la causa d'impossibilitat de reentrada. Les persones incloses en aquesta categoria afirmen estar a l'atur perquè les càrregues familiars no els permeten millorar el seu nivell d'ingressos duent a terme una feina que sí que farien en cas que no tinguessin aquestes càrregues.
Abandonament de la feina per discapacitat o malaltia	L'etiqueta d'aquesta variable defineix el motiu de la seva existència: són persones que han abandonat la feina anterior per malaltia o discapacitat pròpia.

Font: Elaboració pròpia.

VARIABLES DE L'ÀMBIT LABORAL

Relatives a les condicions laborals

Nom de la variable	Construcció de la variable
Treball temporal	Són individus treballant amb contracte eventual o temporal.
Treball precari	Són persones que treballen a temps parcial, en ocupacions de baixa qualificació (Classificació ISCO 88), que a més perceben un salari inferior a l'SMI, situat l'any 2000 en 989.520 pessetes. El conjunt de totes aquestes circumstàncies ens impulsen a assignar a aquesta variable l'etiqueta de «precarietat».
Treball sense contracte	En aquesta categoria s'inclouen totes aquelles persones que treballen sense contracte, però que es declaren assalariats. La inexistència de contracte els priva dels drets laborals, de la Seguretat Social i de futures prestacions per desocupació.
Treball domèstic i familiar	Són persones l'activitat principal de les quals són les tasques de la llar i la cura de nens o d'altres persones.
Sobrecàrrega familiar	<p>Són persones les ocupacions diàries de les quals inclouen com a tasques no remunerades la cura d'altres adults (necessitats d'ajuda especial per raons d'ancianitat, malaltia, discapacitat o vellesa) o de nens i d'altres adults necessitats d'ajuda especial. Cal aclarir que tenir cura de nens propis no ha estat considerat com a sobrecàrrega familiar.</p> <p>La majoria de persones que s'inclouen en aquesta categoria rebutgen que la seva activitat principal sigui el treball domèstic i familiar (el 55% davant el 45%). Per tant, cal suposar que el gruix d'aquest col·lectiu disposa d'una altra ocupació principal. Aquesta circumstància impulsa a pensar que aquests individus fan com a mínim dues activitats diàries, la professional i la familiar. Aquesta superposició de tasques justifica, en part, l'etiqueta que rep aquesta variable: «sobrecàrrega familiar».</p>

Font: Elaboració pròpia.

en l'anàlisi. En el quadre 5.10, hi queden exposades algunes de les variables descartades.

Àmbit formatiu

Les variables relatives a l'educació reglada se centren en els nivells formatius baixos o inexistents, ja que són un aspecte comú en el perfil d'exclòs/osa social. A més a més, interessa conèixer els diferents esforços que fan els entrevistats per alfabetitzar-se o requalificar-se (vegeu els quadres 5.11 i 5.12).

Quadre 5.10

VARIABLES DE L'ÀMBIT LABORAL NO INCLOSES

Nom de la variable	Explicació de l'eliminació
Inactivitat	Va ser impossible reconèixer el criteri amb el qual s'havia assignat aquesta etiqueta a alguns dels entrevistats. Per evitar conjectures, es va prescindir d'aquesta variable, opció viable gràcies al fet que hi havia altres vies per conèixer l'activitat principal dels entrevistats.
Suspensió d'ocupació	L'abandonament forçat per qüestions com tancament de negoci o reducció de plantilla (exemples exposats en el qüestionari) no sembla una circumstància circumscrita al risc d'exclusió, sinó una experiència comuna a molts treballadors del sector privat, principalment de les PIME.
Treball temporal i no qualificat	Aquesta variable uneix el treball temporal amb el treball no qualificat. Els resultats per a la matriu d'individus vulnerables van animar l'equip investigador a separar totes dues categories en dues noves variables per evitar problemes de colinealitat amb altres variables de l'estudi.

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 5.11

VARIABLES DE L'ÀMBIT FORMATIU

Relatives a la formació permanent

Nom de la variable	Construcció de la variable
Formació bàsica per a adults en edat activa	Són persones en edat activa que en l'últim any han fet un curs d'ensenyament general pertanyent a la primera etapa de l'ensenyament secundari (ESO) o inferior.
Formació ocupacional	Són persones, no necessàriament desocupades, que en l'últim any han estat subjectes a algun programa de formació ocupacional (polítiques actives d'ocupació) amb la finalitat de requalificar-se.

Font: Elaboració pròpia.

Àmbit sociosanitari

En aquest apartat s'han ideat cinc variables relatives al mal estat de salut. La mala salut és una causa potencial de vulnerabilitat i/o exclusió social: pot provocar la pèrdua de l'ocupació o el rebuig social, entre molts altres aspectes. Per aquests motius, cal conèixer l'estat de salut dels entrevistats (quadre 5.13).

A més de les quatre variables anteriors, inicialment es va pensar en quatre més. No obstant això, per diferents motius finalment no es van incloure en l'anàlisi (quadre 5.14).

Quadre 5.12

VARIABLES DE L'ÀMBIT FORMATIU

Relatives al capital formatiu

Nom de la variable	Construcció de la variable
Analfabetisme en persones en edat activa	Persones que es declaren analfabetes i sense cap tipus d'estudis.
Estudis primaris	Persones que només han cursat els estudis primaris (EGB completa i només primer cicle d'ESO).
Estudis obligatoris complets	Persones amb els estudis bàsics obligatoris complets ((EGB i ESO complets).
Sense estudis obligatoris i tampoc no cursa estudis	Persones analfabetes i sense cap estudi, o amb només estudis primaris complets, que actualment no segueix cap curs de formació professional o ocupacional.

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 5.13

VARIABLES DE L'ÀMBIT SOCIO SANITARI

Relatives al mal estat de salut

Nom de la variable	Construcció de la variable
Mal estat de salut subjectiu	L'entrevistat es considera una persona que no té en general una bona salut. Concretament, l'enquestat defensa que el seu estat de salut és dolent o molt dolent, davant una gamma de 5 respostes possibles.
Mal estat de salut per visites al metge	Per qüestions metodològiques s'ha considerat que les persones que hagin anat a la consulta d'un metge més de 10 vegades en el darrer any no tenen bona salut.
Hospitalitzat més de 10 dies	L'hospitalització pot ser un símptoma de mala salut. Metodològicament s'ha acordat situar el llindar en 10 dies d'internació per considerar que l'entrevistat té una malaltia que amenaça la seva salut.
Discapacitat	Són persones que tenen una malaltia crònica física o mental, o alguna incapacitat o deficiències cròniques que els impedeixen desenvolupar l'activitat diària.
Obesitat	Les persones amb un índex de massa corporal superior a 30 pateixen obesitat greu o mòrbida. Aquesta malaltia, a més de perjudicar la salut, comporta una alteració de la imatge corporal. L'índex de massa corporal es calcula: Índex de massa corporal = $[\text{pes}/(\text{alçada})^2] \times 1.000$

Font: Elaboració pròpia.

Quadre 5.14

VARIABLES DE L'ÀMBIT SOCIOSANITARI NO INCLOSES

Nom de la variable	Explicació de l'eliminació
No accés a la xarxa de serveis socio-sanitaris	La sanitat a Espanya és universal i per aquest motiu ningú no està exempt d'atenció mèdica. Aquesta variable no té raó de ser a Espanya.
Les relatives al molt mal estat de salut	a) Llar incapacitada per contestar per malaltia o incapacitat. b) Llar incapacitada per contestar perquè la persona en concret està vivint temporalment en un establiment hospitalari. En tots dos casos, el nombre de casos és zero i per això se n'ha prescindit.

Fuente: Elaboración propia.

Àmbit residencial

Per a aquest estudi interessa conèixer si les condicions d'accessibilitat a l'habitatge, així com la mala conservació de l'habitatge, estan relacionades amb l'exclusió social. Per fer-ho s'han ideat un seguit de variables que pretenen recollir informació diversa sobre aquesta matèria (quadre 5.15).

Quadre 5.15

VARIABLES DE L'ÀMBIT RESIDENCIAL

Relatives a l'accés i al manteniment de l'habitatge

Nom de la variable	Construcció de la variable
Habitatge llogat a una institució pública o associació sense afany de lucre	Les persones que s'acullen a aquests programes han d'haver demostrat prèviament la seva incapacitat per accedir a l'habitatge pels seus propis mitjans. Aquestes persones depenen parcialment o íntegrament de tercers per disposar d'un espai per viure.
Infrahabitatge o deficiències en instal·lacions bàsiques	Aquesta variable acumula la informació d'altres dues variables, que per separat sumaven un nombre escàs de casos. Aquestes variables són: persones que ocupen altres edificis (col·legis, tallers, barraques, coves, etc.), d'una banda; i de l'altra, persones que viuen en habitatges amb deficiències en les instal·lacions bàsiques: instal·lació fixa del bany o dutxa, inodor amb aigua corrent a l'interior de l'habitatge o aigua calenta. Cap de les persones incloses en aquesta categoria no té cobertes les necessitats més bàsiques d'higiene i intimitat, o no tenen autonomia sobre aquestes necessitats.
Deficiències en estructures bàsiques	Són persones que viuen en habitatges amb deficiències en l'estructura de l'edifici: humitats, podridura en terres o finestres, etc.
Promiscuïtat	La promiscuïtat apareix en una llar quan es disposa de menys d'un dormitori per a cada dues persones. En el càlcul (n. persones / n. habitacions) no es comptabilitza la cuina per calcular el denominador. Els nens es comptabilitzen igual que els adults. En aquest cas no hi ha un nombre equivalent d'adults.

Font: Elaboració pròpia.

Si bé aquestes van ser les variables utilitzades finalment per a l'anàlisi, en un inici es va comptar amb unes altres que per diferents motius van ser definitivament apartades de l'estudi. A títol il·lustratiu:

Quadre 5.16

VARIABLES DE L'ÀMBIT RESIDENCIAL NO INCLOSES

Nom de la variable	Explicació de l'eliminació
Persones que viuen en habitatges cedits gratuïtament, en lloguer o sublloguer	Dins d'aquesta categoria també es comptabilitzen aquelles persones que per herència o obsequi familiar han obtingut un habitatge. Aquesta situació s'allunya del perfil de vulnerabilitat. Vista aquesta realitat, es va considerar adequat prescindir d'aquesta variable.
Persones que es troben temporalment vivint en un establiment col·lectiu: hospitals, presons o asils	La inexistència de casos positius va animar a suprimir aquesta variable.
Persones en habitatge en entorns amb problemes de contaminació, de brutícia o d'altres ocasionats per la indústria o el trànsit, o amb problemes de delinqüència o vandalisme	Sembla plausible trobar individus les llars dels quals presenten deficiències ambientals (viure a prop d'una autopista freqüentment congestionada, per exemple), però que en l'àmbit personal no presenten cap símptoma de vulnerabilitat. Dit d'altra manera, les deficiències ambientals, tal com estan definides a l'enquesta, no permeten que hom les consideri un element de vulnerabilitat potencial.

Font: Elaboració pròpia.

Àmbit relacional

En aquest àmbit es van incloure inicialment les xarxes familiars i/o parentals, la informació de les quals a l'enquesta és equiparable a la recollida per la variable estructural composició de la llar, la qual, com ja s'ha argumentat anteriorment, seria exclosa de les anàlisis factorial i de conglomerats.

Conseqüentment, en aquest àmbit només es consideraran les xarxes socials, i concretament els casos en què aquestes xarxes siguin febles o escasses.

VARIABLES DE L'ÀMBIT RELACIONAL

Relatives a les xarxes socials

Nom de la variable	Construcció de la variable
Escassetat d'amistats	Persones que es veuen amb amics o parents (que no resideixin amb l'entrevistat), ja sigui a casa seva o fora, menys d'una vegada al mes o mai.
No parla amb els veïns	Persones que parlen amb algun dels seus veïns menys d'una vegada al mes o mai.
No contactes personals	Persones amb una escassa xarxa d'amistats que no han parlat, ni tan sols anant a comprar, a la feina, en els desplaçaments en transport públic o per telèfon, amb algú que no sigui membre de la seva llar.

Font: Elaboració pròpia.

5.3. Presentació de les tècniques estadístiques

En aquesta secció es repassarà l'anàlisi factorial i l'anàlisi de conglomerats, en aquest ordre. Si bé aquestes no han estat les úniques tècniques estadístiques utilitzades, sí que representen el gruix de la investigació quantitativa. En les línies següents s'abordanen els fonaments de totes dues tècniques i els resultats obtinguts després d'aplicar-les.

L'anàlisi factorial

L'objectiu de l'anàlisi factorial és descobrir els factors subjacents que expliquen la correlació existent entre grups de variables. Com que aquests factors variables són latents no observables, cal una multiplicitat d'indicadors per tenir una aproximació del seu valor. La variable latent està estretament relacionada amb cadascuna de les variables observades (o indicadors) i és la responsable de la correlació existent entre elles.

Mitjançant la tècnica de l'anàlisi factorial s'estima un model estadístic en el qual cadascuna de les variables observades és igual en una combinació lineal dels factors més un residu aleatori, on els residus corresponents a les diferents variables no estan correlacionats entre si. Segons el model factorial, totes les variables tenen una part comuna que depèn dels factors (comunalitat) i una part específica que és pròpia de cada variable (unicitat).

L'anàlisi proporciona els coeficients d'aquest model, estimats mitjançant procediments iteratius. Un cop obtinguda la solució factorial, s'acostuma a aplicar una rotació per aconseguir que les variables correlacionin fortament amb un sol dels factors i escassament amb la resta. Aquesta estructura «simple» facilita la interpretació dels factors a partir del significat de les variables que més hi correlacionen. A vegades, si el mètode d'estimació no convergeix cap a una solució, s'estimen els factors mitjançant l'algoritme matemàtic de les components principals.

En aquest estudi s'han fet dues anàlisis factorials. La primera s'ha aplicat al conjunt de la mostra per extreure els factors de vulnerabilitat subjacents en el conjunt d'indicadors considerat. En aquesta ocasió s'han obtingut onze factors que han estat la base per a la determinació del col·lectiu d'individus més vulnerables en la mostra. L'estimació ha estat per components principals i s'ha aplicat una rotació ortogonal. La segona anàlisi s'ha aplicat a la submostra d'individus vulnerables i ha permès extreure deu factors. L'estimació s'ha realitzat pel mètode de la màxima versemblança i també s'ha aplicat una rotació ortogonal.

L'anàlisi de conglomerats

L'anàlisi de conglomerats (cluster analysis) aplicada a un conjunt d'individus dona com a resultat la classificació d'aquests individus en un nombre de grups prèviament definits per l'investigador, així com el valor mitjà de les variables de classificació per al conjunt dels individus de cada grup, anomenat centre del grup. La comparació dels centres dels diferents grups permet a l'analista descobrir les característiques majoritàries dels individus de cada grup i donar-li un nom que l'identifiqui.

El nombre adequat de grups per considerar depèn del nombre d'individus i de la seva heterogeneïtat. L'existència de diversos col·lectius diferenciats en la població aconsella formar un nombre de grups superior al que es formaria en poblacions més homogènies. En general, es fan diverses anàlisis exploratòries i es decideix el nombre de grups segons la interpretabilitat i la coherència del resultat.

5.4. L'aplicació de les tècniques estadístiques

En aquesta última secció s'exposen resumidament les operacions que han fet possible la creació de dimensions d'exclusió social i de grups de col·lectius vulnerables. En un primer moment, s'abordarà la concreció del col·lectiu d'individus vulnerables; tot seguit, es determinarà el procés d'identificació dels factors de vulnerabilitat del grup de vulnerables. En tercer lloc, s'aclarirà el camí per distingir determinats grups vulnerables amb perfils socials específics. Per acabar, s'abordarà la identificació de subgrups d'individus vulnerables a l'interior dels grups vulnerables amb perfils específics, aquests últims despresos de l'anàlisi de conglomerats duta a terme en el tercer apartat.

Identificació del col·lectiu d'individus vulnerables

Una anàlisi factorial aplicada al conjunt de les variables que des del punt de vista teòric són considerades indicadors d'exclusió en els àmbits econòmic, laboral, formatiu, socioeconòmic, residencial, relacional, i polític i de ciutadania, ha conduït a la definició d'onze factors per al conjunt de la mostra representativa de la població espanyola. A partir de l'observació de quines són les variables que més correlacionen amb els factors respectius, s'ha identificat i s'ha etiquetat cadascun dels factors. Els factors identificats i les variables que més pesen en cadascun són:

Quadre 5.18

FACTORS PER AL CONJUNT DE LA MOSTRA

F1: Pobresa individual severa	F7: Pobresa severa de la llar
F2: Atur	F8: Dificultats econòmiques de la llar
F3: Mal estat de salut	F9: Pobresa individual
F4: Baixa formació	F10: Analfabetisme
F5: Pobresa de la llar	F11: Aïllament social
F6: Treball no qualificat	

Font: Elaboració pròpia.

Tot seguit (quadre 5.19), es pot observar la matriu de components rotats que dona origen a aquests onze factors. Per facilitar la comprensió de

la matriu, les variables que s'hi exposen són presentades mitjançant l'etiqueta abreujada.

Quadre 5.19

FACTORS DE VULNERABILITAT PER A LA MOSTRA COMPLETA DE LA POBLACIÓ ESPANYOLA

Correlacions amb valor absolut igual o superior a 0,25

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10	F11
Pobresa individual severa	0,88										
Treball domèstic-familiar	0,82										
Persones sense ingressos	0,81										
Desocupació i desocupació desanimada	0,93										
No protecció de desocupació	0,92										
Atur de llarga durada	0,50										
Mala salut subjectiva		0,76									
Discapacitat		0,74									
Visites al metge (més de 10)		0,56									
Hospitalització de més de 10 dies		0,55									
Abandonament per discapacitat		0,44									
Sense estudis obligatoris			0,85								
Només estudis primaris			0,83						-0,36		
Amb estudis obligatoris			-0,69								
Llar pobra				0,89							
Llar pobra dependent de prestació				0,89							
Treball temporal no qualificat					0,87						
Treball no qualificat					0,86						
Llar molt pobra dependent de prestacions						0,88					
Llar molt pobra						0,88					
Endarreriment en el pagament de serveis							0,78				
Endarreriment en el pagament del lloguer							0,78				
Pobresa subjectiva				0,30			0,41				
Ocupació de salari baix								0,69			
Pobresa individual								0,67			
Treball a temps parcial								0,60			
Analfabet en edat activa									0,73		
Formació bàsica adults									-0,61		
No parla amb els veïns										0,76	
Escassetat d'amistats										0,76	

Notes: Mètode d'extracció: anàlisi de components principals.

Mètode de rotació: normalització Varimax amb Kaiser.

La rotació ha convergint en 6 iteracions.

Percentatge de variància explicada: 62%.

Font: Elaboració pròpia.

Per a cadascun dels individus de la mostra s'ha obtingut la puntuació corresponent en cada factor. Puntuació que depèn de les seves característiques individuals i de les característiques de la seva llar. Els onze factors resultants són variables estandarditzades i, per tant, les mitjanes respectives són zero i les desviacions típiques, u . La interpretació dels valors és senzilla:

- Com més gran sigui el valor, més vulnerable és l'individu en el factor.
- Com més negatiu sigui el valor, menys vulnerable és l'individu en el factor.
- Els valors propers a zero corresponen a individus amb vulnerabilitat mitjana.

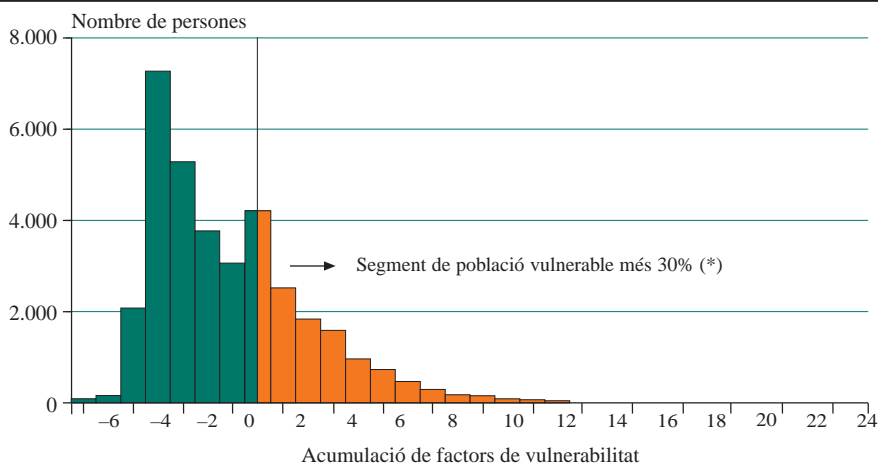
Per als objectius d'aquest estudi interessava identificar els individus en els quals es concentren simultàniament un nombre important de factors de vulnerabilitat. Per fer-ho, s'ha construït una nova variable igual a la suma de les puntuacions de cada individu en els onze factors que s'han determinat anteriorment. La variable resultant pot ser considerada com una mesura de l'acumulació de factors de vulnerabilitat que incideixen en un mateix individu.

La variable d'acumulació també té mitjana zero però una desviació típica més gran que 1. Com mostra el gràfic 5.1, la seva distribució no és simètrica, sinó que presenta una cua cap a la dreta. El rang de valors d'aquesta variable oscil·la entre -6 i 24 . Això indica que hi ha un petit grup d'individus en els quals incideixen simultàniament un elevat nombre de factors de vulnerabilitat i que són, per tant, els qui tenen un risc més alt d'exclusió social.

Els individus que interessaven en aquest estudi són els corresponents a la cua de la dreta. Tot i això, no es disposa d'un criteri clar que permeti decidir quan un individu ha de ser considerat vulnerable. Es tracta d'una decisió metodològica que ha de prendre l'analista basada en raonaments clars. En aquest cas, i atès que la variable d'acumulació de factors de vulnerabilitat ens permet ordenar els individus de menys a més vulnerables,

DISTRIBUCIÓ DE LA POBLACIÓ SOBRE LA VARIABLE D'ACUMULACIÓ DE FACTORS D'EXCLUSIÓ

Distribució de la variable d'acumulació de factors de vulnerabilitat



Nota: La variable d'acumulació està centrada i té mitjana zero. Valors elevats representen alta vulnerabilitat, valors propers a zero indiquen vulnerabilitat mitjana i valors negatius signifiquen poca vulnerabilitat.

(*) Total de la mostra: 36.148 persones.

Font: Elaboració pròpia amb les dades per a Espanya del Panel de Llars de la Unió Europea de l'any 2000.

s'ha optat per dividir la mostra en tres grups: els molt poc vulnerables, situats en el 30% inferior de la distribució d'aquesta variable; els de vulnerabilitat regular, situats en el 40% central de la distribució, i els de vulnerabilitat elevada, corresponents al 30% superior de la distribució.

Doncs bé, a l'efecte d'aquest estudi s'han considerat com vulnerables aquells individus que se situen en el 30% superior de la distribució de la variable d'acumulació de factors.

Identificació dels factors d'exclusió i vulnerabilitat

Un cop s'ha identificat el grup d'individus que constitueix el 30% més vulnerable de la mostra, s'ha procedit a la identificació dels factors de vulnerabilitat que més incideixen en aquest sector de població. Per a això s'ha fet una nova anàlisi factorial amb les mateixes variables definides al

principi, però aplicant-la només als individus vulnerables. El motiu que justifica la repetició de l'anàlisi per als individus d'aquest col·lectiu és que algunes variables que han estat descartades en el càlcul general perquè tenien una incidència escassa poden ser rellevants per a aquest grup.

El resultat obtingut són deu nous factors, set dels quals iguals que els obtinguts en l'anàlisi de la mostra completa. Els factors relatius a la pobresa de la llar (lleu o severa) desapareixen i són substituïts per un nou factor, el de llars dependents de prestacions socials. A més a més, augmenten els matisos en l'àmbit laboral: es passa d'un sol factor relatiu al treball no qualificat a dos de nous, la manca d'experiència laboral i la precarietat laboral. Aquest últim factor té semblances amb el de pobresa individual de la primera anàlisi, però no es poden considerar iguals.

Els factors identificats en el grup de vulnerables i les variables que més pesen en cadascun són:

Quadre 5.20

FACTORS PER A LA MOSTRA AMB MÉS VULNERABILITAT SOCIAL	
F1: Desocupació desprotegida	F6: Precarietat laboral
F2: Malaltia o discapacitat	F7: Analfabetisme
F3: Nivell formatiu molt baix	F8: Aïllament relacional
F4: Pobresa severa	F9: Precarietat econòmica assistida a la llar
F5: Manca d'experiència laboral per treball domèstic	F10: Dificultats econòmiques a la llar

Font: Elaboració pròpia.

La matriu factorial rotada que dóna origen a aquests factors queda exposada en el quadre 5.21.

Determinació de grups socials amb perfils específics de vulnerabilitat

En aquesta part de l'anàlisi es pretén analitzar la incidència conjunta dels deu factors de vulnerabilitat en els individus, identificant perfils específics de grups que són més vulnerables en un aspecte o en un altre.

Quadre 5.21

FACTORS DE VULNERABILITAT PER A LA MOSTRA D'INDIVIDUS VULNERABLES

Correlacions amb valor absolut igual o superior a 0,25

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10
Desocupats i desocupats desanimats	0,94									
No protecció de desocupació	0,89									
Desocupació de llarga durada	0,30									
Mala salut subjectiva		0,76								
Discapacitat		0,74								
Hospitalització de més de 10 dies		0,33								
Visites al metge (més de 10)		0,30								
Abandonament per discapacitat		0,30								
Sense estudis obligatoris			0,89							
Només estudis primaris			0,62				-0,40			
Amb estudis obligatoris			-0,56							
Pobresa individual severa				0,83						
Persones sense ingressos				0,68	0,30					
Pobresa individual				-0,47						
Treball no qualificat					-0,63	0,30				
Treball temporal					-0,63					
Treball domèstic i familiar	-0,39			0,40	0,52					
Manca d'experiència laboral				0,27	0,40					
Treball precari						0,85				
Treball parcial						0,66				
Treball sense contracte						0,34				
Ocupació de salari baix				-0,27		0,31				
Analfabet en edat activa							0,98			
No contactes personals								0,72		
Escassetat d'amistats								0,67		
No parla amb els veïns								0,40		
Llar dependent de prestació de valor inferior a l'SMI									0,67	
Llar pobra									0,55	
Endarreriment en el pagament del lloguer										0,59
Endarreriment en el pagament de serveis										0,55

Notes: Mètode d'extracció: anàlisi de màxima versemblança.

Mètode de rotació: normalització Varimax amb Kaiser.

La rotació ha convergint en 8 iteracions.

Percentatge de variància explicada: 63%.

Font: Elaboració pròpia.

Per fer-ho s'han construït grups diferenciats d'individus vulnerables que siguin tan semblants entre si com sigui possible pel que fa als valors dels factors i, alhora, tan diferents en conjunt de la resta de grups com sigui possible. La tècnica aplicada ha estat l'anàlisi de conglomerats, que sembla que és la més adequada per a l'objectiu perseguit.

En el conjunt dels individus definits com vulnerables s'han construït sis grups de persones que són semblants entre si pel que fa a la incidència que hi tenen els deu factors de vulnerabilitat definits anteriorment. Les etiquetes donades als sis grups, a partir de l'observació dels valors mitjans dels factors, així com el percentatge d'individus classificats en cada grup són:

Quadre 5.22

FACTORS PER AL CONJUNT DE LA MOSTRA

Grup d'Exclusió social en edat activa (0,1%)	Grup d'Inclusió social precària (35,2%)
Grup d'Inclusió laboral molt precària (1,4%)	Grup de Precarietat econòmica de la llar (3,8%)
Grup d'Exclusos del mercat laboral (58,5%)	Grup d'Exclusió social en la vellesa (1,1%)

Font: Elaboració pròpia.

La identificació realitzada en tots els grups, excepte en el d'inclusió social precària, es justifica per l'elevat valor mitjà que agafa un dels factors, acompanyat de valors positius en alguns altres que tenen coherència amb la interpretació donada.

El grup d'inclusió social precària, que és el segon més nombrós, es caracteritza per no tenir cap valor elevat com a centre de grup, però sí valors positius moderats en alguns d'ells. La interpretació que se li ha donat és que els individus que hi estan classificats constitueixen el grup aparentment «menys vulnerable» entre els de vulnerabilitat elevada, la qual cosa els diferencia de la resta de grups. No obstant això, no s'ha de descartar que a l'interior del grup coexisteixin persones moderadament vulnerables amb perfils diferents.

Si bé el grup més nombrós, el d'exclosos del mercat laboral, es comporta d'una manera semblant al d'inclusió social precària, sí que se'n diferencia per tenir valors relatius elevats en els camps de desocupació i formació baixa. Malgrat tot, en vista de l'elevat nombre d'individus que en formen part, també caldrà indagar a l'interior del grup per apreciar els matisos que s'hagin pogut passar per alt a nivell agregat.

Identificació de subgrups vulnerables dins dels perfils socials més genèrics

Amb l'objectiu de buscar perfils de vulnerabilitat més clarament definits, s'ha fet una segona anàlisi de conglomerats entre els individus dels dos grups majoritaris. Aquest plantejament ha permès identificar diversos subgrups dins els conglomerats inicials, amb perfils de vulnerabilitat encara més acotats. Concretament, els subgrups definits en aquesta classificació són:

- a) Subgrups a l'interior del grup d'exclosos del mercat laboral:⁽²⁾
- Subgrup de mestresses de casa (39,4%-23%)
 - Subgrup de desocupats (22,4%-13,1%)
 - Subgrup de malalts o incapacitats (38,2%-22,3%).

Després de l'anàlisi anterior del grup d'exclosos del mercat laboral s'identifiquen clarament tres subgrups diferents a l'interior: un de relatiu a la baixa formació i a la pobresa severa, que està dominat per la dona. Aquest perfil sembla que s'acosta molt al de les mestresses de casa, circumstància que en motiva la denominació; el segon grup se centra en la desocupació protegida, el subgrup de desocupats, on a més destaca de manera notable el col·lectiu juvenil, i el tercer, relatiu a la mala salut, s'ha denominat subgrup de malalts o incapacitats, que, no pas per atzar, està copat per jubilats.

(2) Es llegeix: nom de subgrup (percentatge sobre subgrup d'exclosos del mercat laboral - percentatge sobre vulnerables).

b) Subgrups a l'interior del grup d'inclusió social precària (aquests subgrups no han estat inclosos en l'anàlisi presentada en el capítol III, tot i que sí que s'hi ha fet referència en la mesura que les diferències bàsiques que els distingeixen són l'edat i el gènere):⁽³⁾

- Subgrup d'analfabetisme i mala salut (15%-5,3%)
- Subgrup de vulnerabilitat escassa: amb experiència laboral i amb estudis obligatoris complets (25,6%-9%)
- Subgrup d'analfabetisme sense experiència laboral i amb pobresa individual (28,3%-10%)
- Subgrup de vulnerabilitat feble: sense experiència laboral i amb estudis obligatoris complets (31,1%-10,9%).

Els quatre subgrups es reparteixen de manera mitjanament igualitària el conjunt d'individus inclosos en el grup d'inclusió social precària. El primer factor destaca molt clarament per l'analfabetisme i per la mala salut, aquesta última característica no compartida amb cap altre subgrup. Els tres subgrups següents s'ordenen entorn de l'experiència laboral. D'una banda, el subgrup de vulnerabilitat escassa es caracteritza per no patir de manca d'experiència laboral ni per tenir una formació baixa. D'aquí que rebí aquest nom. En l'altre extrem, apareixen dos subgrups potencialment més vulnerables, tot i que hi ha diferències en aquest sentit: el primer, de vulnerabilitat feble, tot i no incloure experiència laboral, sí que té estudis obligatoris complets, aspecte que elimina part de la vulnerabilitat. En canvi, el quart i últim subgrup, d'analfabetisme i manca d'experiència laboral, reuneix les característiques que a nivell teòric condueixen fàcilment cap a l'exclusió social. Trobem, per tant, una gamma de subgrups amb diferents nivells de vulnerabilitat ordenats segons el nivell formatiu i l'experiència laboral dels individus.

En resum, l'aplicació de l'anàlisi de conglomerats al grup d'individus definit prèviament com vulnerable ha permès la identificació d'un

(3) Es llegeix: nom de subgrup (percentatge sobre subgrup d'inclusió social precària - percentatge sobre vulnerables).

seguit de perfils de vulnerabilitat que afecten de manera diferenciada diversos col·lectius socials. El coneixement d'aquests perfils de vulnerabilitat proporciona una base sobre la qual dissenyar polítiques d'inclusió adreçades a cadascun dels col·lectius afectats.

Bibliografía

Obres de referència en matèria de política social i exclusió

- ARRIBA, A. (2002): *El concepto de exclusión en política social*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de trabajo 02-01.
- ATKINSON i DAVOUDI (2000): *The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities*. Journal of Common Market Studies, vol. 38, núm. 3, setembre.
- BARNES, M. *et al.* (2002): *Poverty and social exclusion in Europe*. Edward Elgar, Regne Unit.
- BAZAGA, I., RAMOS, J. A. i TAMAYO, M. (2000): *Pobreza y desigualdad en España: enfoques, fuentes y acción pública*. Monogràfic de la revista *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, núm. 2.
- BECK, U. (2002): *Individualization*. Sage, Londres.
- BLANCO I. i GOMÀ, R. (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel, Barcelona.
- CASTEL, R. (1995): *Les metamorphoses de la question sociale*. Gallimard.
- CES (1997): *La pobreza y la exclusión social en España*. Madrid, CES.
- COMISSIÓ EUROPEA (1992): *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration*. COM (92), 542.
- EDWARDS, R. i GLOVER, J. (2001): *Risk and citizenship*. Routledge, Londres.
- GEDDENS, M. i BENINGTON, J. (2002): *Local partnerships and social exclusion in the EU*. Routledge, Londres.
- GIL, F. (2002): *La exclusión social*. Ariel, Barcelona.

- GOUL, J. i GENSEN, P. (2002): *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*. The Policy Press, Bristol.
- KARSZ, S. (coord.) (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definición y matices*. Gedisa, Barcelona.
- LEVITAS, R. (1998): *The inclusive society?* Macmillan, Londres.
- LEWIS, J. (1998): *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*. Ashgate, Regne Unit.
- MORENO (2002): *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- PERCY SMITH, J. (2000): *Policy responses to social exclusion*. Open University Press, Londres.
- PIERSON, J. (2002): *Tackling social exclusion*. Routledge, Londres.
- SAINSBURY, D. (1999): *Gender and welfare states regimes*. Oxford University Press, Oxford.
- SARACENO, C. (2002): *Social assistance dynamics in Europe*. The Policy Press, Bristol.

Publicacions de l'IGOP en matèria de política social i exclusió

- ADELANTADO, J. (ed.) (2000): *Cambios en el estado de bienestar*. Icària, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R. i SUBIRATS J. (2002): «De la pobreza a la exclusión social», a *Revista Internacional de Sociología*, núm. 33, pp.7-45.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R. i SUBIRATS, J. (2002): *Políticas sociales y descentralización en España*. Tecnos-UPF, Madrid.
- GOMÀ, R. i SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España*. Ariel, Barcelona.
- (2001): *Govern i polítiques públiques a Catalunya*. UAB/UB, Barcelona.
- (eds.) (2001): *Govern i polítiques públiques a Catalunya 1980-2000 (2 toms)*. UB/UAB, Barcelona.
- INSTITUT DE GOVERN I POLÍTQUES PÚBLIQUES (2001): *Procesos de exclusión social y nuevas políticas para la inclusión*. Fundación BBVA, Madrid. No publicat.
- (2003): *Análisis de los factores de exclusión social*, Fundación BBVA, Madrid. Propera publicació.
- (2003): *Análisis de los riesgos de exclusión social por comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Madrid. Propera publicació.
- (2004): *Perfiles urbanos d'exclusió social a Catalunya*. Fundació un Sol Món, Barcelona. No publicat.

- (2004): *Un paso más hacia la inclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social. Colección estudios, Madrid.
- (2004): *Mapa de conocimiento de exclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social, Madrid. No publicat.
- (2004): *Banco de buenas prácticas y prácticas significativas en inclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social, Madrid. No publicat.
- (2004): *Agenda de políticas públicas de inclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social, Madrid. No publicat.

Disseny, maquetació
i impressió: www.cege.es
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 46183-2004

Publicació internet:
J.J.Serveis d'Informàtica S.L.
www.comunicacions.com
Travessera de Dalt, 30
08024 Barcelona